



**POUR UNE NOUVELLE
ASSEMBLÉE NATIONALE**

Les rendez-vous
des réformes 2017-2022

LES MOYENS DE CONTRÔLE ET D'ÉVALUATION



PREMIER RAPPORT DU GROUPE DANS LE CADRE DU RENDEZ-VOUS DES RÉFORMES

DATE

PRÉSENTÉ PAR Jean-François ELIAOU, Rapporteur

GROUPE PRÉSIDÉ PAR Jean-Noël BARROT

COMPOSÉ DE :

Président : Jean-Noël BARROT : Modem

Rapporteur : Jean-François ELIAOU : La République En Marche

Sophie BEAUDOUIN HUBIERE : La République En Marche

Aurore BERGÉ : La République En Marche

Paul CHRISTOPHE : Les Constructifs

Membres : François CORNUT-GENTILLE : Les Républicains

Jean-Paul DUFRÈGNE : Gauche Démocrate et Républicaine

Régis JUANICO : Nouvelle Gauche

François RUFFIN : La France Insoumise

Arnaud VIALA : Les Républicains

SOMMAIRE

○ MOT DU PRESIDENT	4
○ INTRODUCTION	5
○ PROPOSITIONS	8
○ LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES	44
○ SYNTHÈSE DES CONTRIBUTIONS DES INTERNAUTES	48
○ CONTRIBUTIONS DES DEPUTES	50

MOT DU PRÉSIDENT

L'évaluation et le contrôle sont au cœur de la mission du Parlement, comme l'énonce avec force le premier alinéa de l'article 24 de la Constitution. Cette fonction est noble, puisqu'elle vise à garantir la qualité des textes de loi en amont, et à en évaluer les effets en aval. De l'avis général, elle est cependant insuffisamment exercée et valorisée. La première raison à cette situation réside dans l'absence d'outils propres au Parlement pour l'accomplir. L'autre raison réside dans l'équilibre institutionnel de la Cinquième République qui préserve le pouvoir exécutif de l'instabilité gouvernementale des régimes précédents.

C'est la raison pour laquelle je me félicite de l'initiative prise par le président François de Rugy d'installer un groupe de travail dédié au contrôle et à l'évaluation qui puisse porter son attention aux nombreux moyens tant juridiques que matériels, notamment humains, permettant la réalisation des tâches en ces domaines essentiels de l'activité parlementaire.

Ce groupe mis en place pour la durée de la législature, avait pour première mission de proposer les évolutions nécessaires dans la perspective de la révision constitutionnelle qui devrait avoir lieu au cours du premier semestre 2018. Notre groupe de travail a ainsi mis en place durant deux mois des réunions hebdomadaires à un rythme soutenu en ayant d'emblée mis l'effort sur les inflexions ou compléments susceptibles d'être apportés à la Constitution.

Nous avons procédé à l'audition d'une trentaine de personnalités: juristes, économistes, politistes, historiens, mais aussi hauts fonctionnaires et naturellement les présidents des organes constitutionnels que sont le Conseil économique, social et environnemental, le Conseil d'État et la Cour des comptes. Les séances de travail ont porté sur des sujets aussi variés que l'accès aux données et leur exploitation, les forces et faiblesses des moyens de contrôle et d'évaluation du Parlement français par rapport aux exemples étrangers, ou encore la mise en perspective historique et politique du contrôle parlementaire. Nous y avons consacré dix réunions pour une durée totale de quinze heures et trente minutes, sans compter les réunions de travail et d'échanges de vues, dont l'une pour prendre connaissance des trente-trois contributions des internautes déposées sur le site dédié à l'objet du groupe de travail. Une analyse en est présentée dans le présent rapport. Enfin, faute de pouvoir les entendre tous, ont été consultés, sous la forme d'un questionnaire écrit, les députés exerçant ou ayant exercé, sous la législature précédente, des responsabilités particulières en matière de contrôle ou d'évaluation. Je remercie l'ensemble des contributeurs de s'être associés à cette action collective de réforme de notre Parlement.

Les propositions de révisions constitutionnelles présentées par le rapporteur Monsieur Jean-François Eliaou ont émergé du travail collégial de notre groupe. Elles visent à moderniser et revaloriser la mission d'évaluation du Parlement tout en garantissant l'équilibre institutionnel de la Cinquième République.

Ce travail est la première étape d'une réflexion en profondeur qui nous conduira notamment à étudier les exemples étrangers et articuler nos analyses avec celles du Sénat. La modernisation des outils d'évaluation et de contrôle entre les mains du Parlement est la condition d'une vitalité démocratique retrouvée.

Jean-Noël BARROT

INTRODUCTION

Le contrôle parlementaire est parfois difficilement dissociable de l'activité législative du fait de la double mission des députés et sénateurs, de législateurs et de contrôleurs de l'action du Gouvernement. C'est bien ce qui le différencie des nombreuses autres formes de contrôle de l'administration française que sont le contrôle hiérarchique, le contrôle de gestion, ministériel ou interministériel ou encore le contrôle juridictionnel.

Dans ses réflexions, le groupe de travail a ainsi croisé des thèmes pouvant relever du périmètre d'autres groupes, particulièrement celui consacré à la procédure législative, car le contrôle parlementaire et l'élaboration de la loi peuvent parfois s'interpénétrer.

Le contrôle parlementaire, parce qu'il émane des représentants élus par le peuple, revêt la forme la plus haute de la légitimité républicaine et son périmètre comme son étendue sont en théorie sans limites : il peut porter sur la légalité et la régularité de l'action administrative mais aussi sur l'efficacité de sa gestion ou sur son opportunité. L'ensemble de la chaîne hiérarchique du pouvoir exécutif peut avoir un jour à répondre de ses actes devant le Parlement.

Lorsque l'examen du Parlement porte sur l'ensemble d'une politique publique, on parle désormais, au moins depuis la révision constitutionnelle qui a élevé ce concept au rang constitutionnel, d'évaluation, notion qui fait appel à la définition d'objectifs et d'indicateurs de performance et qui requiert une approche méthodologique inspirée des sciences exactes, reposant sur un grand volume de données. L'évaluation s'attachera notamment à mesurer l'adéquation et l'économie des moyens consacrés à l'atteinte des objectifs, afin de statuer sur l'efficacité ou l'efficience de l'action publique.

Au cours de ses investigations, le groupe de travail s'est efforcé de dresser un bilan des différentes procédures utilisées dans le domaine du contrôle et de l'évaluation, il s'est aussi attaché à dresser la liste des expertises sur lesquelles il pouvait s'appuyer et à mieux valoriser ses conclusions.

Commençons par indiquer ce que ce rapport ne traite pas : la mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50 de la Constitution.

Il ne faut y voir nulle frilosité de la part d'un groupe de travail qui, au contraire, a abordé tous les sujets de niveau constitutionnel qui entraient dans son champ d'analyse – les ambitieuses propositions de modification de la Constitution contenues dans le présent rapport en témoignent. Il faut plutôt y voir, d'une part, le respect scrupuleux de la « feuille de route » adressée au groupe de travail et, d'autre part, un choix délibéré, celui du réalisme et de l'efficacité.

En effet, aux termes du mandat donné par le Président de l'Assemblée nationale, la liste des moyens juridiques du contrôle et de l'évaluation parlementaires à passer en revue – qui n'était certes pas présentée comme exhaustive – mentionnait à peu près tous les outils existants mais ne disait rien des articles 49 et 50. Dès lors, le groupe de travail n'a pas été spontanément enclin à réfléchir à une limitation supplémentaire de l'usage de l'engagement de responsabilité prévu au troisième alinéa de l'article 49, non plus qu'à inventer, à partir du deuxième alinéa du même article, une version française de la motion de défiance constructive.

Pareille omission n'était évidemment pas le fruit du hasard. On peut en effet estimer avec Pierre Avril que « lorsque le Conseil constitutionnel considère que le contrôle parlementaire a pour objet de permettre à l'Assemblée nationale de mettre en jeu la responsabilité du Gouvernement telle qu'elle est organisée par l'article 49 [de la Constitution], il le renvoie à un mirage, tout simplement parce que, dans la réalité, confiance et censure sont aujourd'hui passées de l'Assemblée nationale au corps électoral [...] ». Dès lors que la responsabilité du Gouvernement s'exerce effectivement devant le peuple (et, subsidiairement, devant le

République dans l'intervalle des élections), déclarer que le contrôle est destiné à permettre au Parlement de mettre en jeu une responsabilité qui lui échappe revient à lui assigner un fondement illusoire. »⁽¹⁾

Le groupe de travail a fait sienne cette analyse, d'ailleurs corroborée par les autres spécialistes du droit

(1) Pierre Avril, « L'introuvable contrôle parlementaire », in *Jus Politicum* n° 3, « Autour de la notion de Constitution », 2009, p. 2.

constitutionnel qu'il a invités à venir s'exprimer au cours d'une table ronde, le 26 octobre dernier¹.

Ce choix pleinement assumé a permis de se concentrer sur les outils « authentiques » du contrôle parlementaire et de l'évaluation des politiques publiques, qui ne sont d'ailleurs pas dénués de contenu politique, bien au contraire : c'est précisément une fois que l'on a mis de côté, par souci de réalisme, l'aspect quelque peu paralysant de la censure au sens de l'article 49 de la Constitution, qu'il redevient possible de réfléchir, en recherchant l'efficacité, à l'amélioration concrète des moyens disponibles qui permettent au Parlement d'exercer l'entièreté des missions que lui assigne l'article 24.

Or, pour y parvenir, il est nécessaire de procéder à des modifications constitutionnelles car le Conseil constitutionnel, protecteur de l'équilibre initial des institutions, a toujours veillé à ce que l'attribution d'une compétence nouvelle en matière de contrôle à une instance interne au Parlement se limite à un simple rôle d'information et ne mette pas en cause la responsabilité du gouvernement, laquelle ne peut l'être que dans les formes prévues à l'article 49.

Dès lors, c'est en prenant le parti de dépasser, dans le texte constitutionnel lui-même, l'assimilation surannée du contrôle à la « question de confiance » et le cantonnement obsolète de l'évaluation à la simple information, que peuvent se dessiner les voies d'une réelle transformation du rôle des assemblées au service d'une action publique plus avisée.

Afin d'inscrire dans la loi fondamentale la place nouvelle du contrôle parlementaire, quinze modifications de la Constitution sont proposées, répondant à trois objectifs.

– Renforcer les capacités de contrôle et d'évaluation du Parlement

Pour mieux remplir sa mission, le Parlement doit disposer de davantage de capacités de contrôle et d'évaluation.

Il faut en premier lieu augmenter les pouvoirs des parlementaires. Ce renforcement passe par la suppression du plafond constitutionnel limitant le nombre des commissions permanentes (proposition n° 1) qui doit pouvoir être ajusté par chaque assemblée en fonction de ses besoins et des évolutions de la société. Toute instance parlementaire chargée d'une mission de contrôle ou d'évaluation doit disposer des pouvoirs de convocation, de communication et de contrôle sur pièces et sur place (proposition n° 2), actuellement réservés à un nombre restreint d'activités de contrôle. L'existence de poursuites judiciaires ne doit plus constituer une limite aux investigations des commissions d'enquête (proposition n° 3). Enfin, il convient d'accroître le contrôle des nominations en les soumettant à un avis conforme des commissions permanentes voté selon des règles de majorité plus exigeantes et en étendant le champ des emplois et fonctions concernés (proposition n° 4).

Le Parlement doit également bénéficier de moyens d'expertise nouveaux dont plusieurs nécessitent un fondement constitutionnel. Il faut en particulier créer de nouvelles possibilités pour le Parlement de recourir à deux instances constitutionnelles, le Conseil d'État et la Cour des

comptes. Ainsi, toute proposition de loi inscrite à l'ordre du jour doit pouvoir faire l'objet d'un avis du Conseil d'État (proposition n° 5) et la mission d'assistance de la Cour des comptes dans le contrôle du Gouvernement ne doit s'adresser qu'au Parlement (proposition n° 6). Il faut également que le Parlement puisse, pour ses activités de contrôle et d'évaluation, mobiliser de manière ciblée les moyens de l'exécutif (proposition n° 7) et qu'une entité administrative puisse lui être rattachée (proposition n° 8).

– Mieux articuler les activités de contrôle et d'évaluation avec les travaux législatifs

La mission de contrôle et d'évaluation du Parlement doit être mieux articulée avec sa mission de participation à l'élaboration de la loi.

Cette meilleure articulation nécessite de donner au Parlement la possibilité de participer à l'élaboration des projets de loi et, en conséquence, elle suppose de renforcer l'obligation pour le Gouvernement d'informer le Parlement sur son programme législatif (proposition n° 9).

L'amélioration de la qualité des études d'impact est certainement le meilleur levier pour lier élaboration et évaluation de la loi. Il faut donc prévoir des études d'impact pour les propositions de loi inscrites à l'ordre du jour et pour tous les amendements substantiels. Il s'agit ici de doter le Parlement de moyens efficaces permettant de vérifier, avec des délais suffisants, la rigueur et l'exhaustivité de ces études d'impact (proposition n° 10).

(1) Mme Anne Leivadé a ainsi considéré que « nous avons développé une culture très conflictuelle du contrôle, d'ailleurs confirmée par la lecture qu'en fait le Conseil constitutionnel, qui estime que la fonction de contrôle se limite au pouvoir de renverser le Gouvernement. » tandis que M. Pascal Jan n'a pas hésité à souligner la « vision archaïque, passivité et conservatrice du pouvoir de contrôle » du Conseil. Rappelant que ce dernier « intervient beaucoup dans les procédures internes au Parlement », M. Armel Le Divellec en a déduit que « c'est ainsi qu'il a pu bloquer certaines initiatives ».

Pour améliorer le contrôle de l'application de la loi, il est proposé de prévoir l'intervention du Parlement dans l'élaboration des textes réglementaires, de permettre à soixante députés ou à soixante sénateurs de saisir le Conseil d'État en cas de manquement du pouvoir réglementaire et d'instaurer dans la loi des mécanismes d'évaluation et des clauses de revoyure (proposition n° 11).

Il faut enfin revoir le calendrier parlementaire en sanctuarisant les semaines de contrôle et en rééquilibrant le temps consacré à l'examen du projet de loi de règlement et celui réservé au projet de loi de finances de l'année (proposition n° 12).

– **Valoriser les activités de contrôle et d'évaluation**

Les activités de contrôle et d'évaluation doivent être davantage valorisées pour renforcer l'effectivité de suites qui leur sont données.

À cette fin, il faut donner au Parlement un pouvoir d'injonction en contraignant le Gouvernement à répondre à ses recommandations (proposition n° 14). Dans le même sens, le Parlement doit disposer d'un droit de suite, en donnant à ses instances de contrôle et d'évaluation, six mois après le dépôt de leur rapport, le droit d'entendre les ministres destinataires de leurs recommandations (proposition n° 15).

Enfin, il est proposé de prévoir un délai impératif de réponse de deux mois aux questions écrites posées par les parlementaires au Gouvernement (proposition n° 13).

PROPOSITIONS

PROPOSITION N° 1

SUPPRIMER LE PLAFOND CONSTITUTIONNEL ENCADRANT LE NOMBRE DE COMMISSIONS PERMANENTES

DESCRIPTION ET OBJECTIFS RECHERCHES

Il est proposé de supprimer le plafond constitutionnel limitant à huit le nombre de commissions permanentes au sein de chaque assemblée afin de permettre à l'Assemblée nationale et au Sénat de s'organiser comme ils le souhaitent pour favoriser leur participation à l'élaboration de la loi et accroître la souplesse et la réactivité de leurs activités de contrôle.

Le constituant de 1958 avait institué ce plafond, alors fixé à six commissions permanentes dans chaque assemblée, afin de mettre un terme au foisonnement des commissions des assemblées de la IV^e République qui s'efforçaient de reproduire l'organisation administrative des ministères à un niveau tellement fin qu'il avait été jugé attentatoire à la responsabilité de l'exécutif.

La Constitution de 1958 avait accompagné ce contingentement d'un principe général de renvoi des textes à des commissions spéciales créées spécifiquement mais la pratique s'est écartée de ce modèle de fonctionnement en consacrant le rôle législatif de droit commun des six commissions permanentes.

Les assemblées ont vécu avec cette règle de 1958 à 2008, même si la création progressive de quelques délégations, dont l'activité n'est pas législative mais exclusivement consacrée au contrôle, a permis de desserrer la contrainte au fil des années.

Actuellement, l'Assemblée nationale compte deux délégations (droits des femmes et outre-mer), le Sénat cinq (droits des femmes et outre-mer auxquelles s'ajoutent collectivités territoriales, entreprises et prospective) et les deux assemblées partagent deux délégations communes (renseignement et Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques).

Lors des travaux préparatoires à la révision constitutionnelle de 2008, le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, dit « comité Balladur », s'est prononcé pour un plafonnement fixé à dix commissions permanentes. La loi de révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a finalement porté ce chiffre de six à huit. Elle a aussi consacré l'existence au sein de chaque assemblée d'une commission chargée des affaires européennes, précédemment simple délégation, qui s'ajoute aux huit commissions permanentes autorisées.

L'Assemblée nationale a saturé ce plafond en dédoublant deux des six commissions précédentes, d'une part en séparant l'économie du développement durable et d'autre part en distinguant les affaires sociales des affaires culturelles et éducatives.

Le Sénat s'est contenté jusqu'à présent de sept commissions en séparant, comme l'Assemblée nationale, l'économie du développement durable.

Presque soixante ans après l'institution de ce plafond, il est temps de rétablir la liberté d'organisation du travail au sein de chacune des assemblées. La suppression de cette règle permettrait une plus grande souplesse de fonctionnement. Cette liberté retrouvée n'a pas vocation à déboucher sur une inflation massive du nombre de commissions permanentes : il ne s'agit pas d'adopter le modèle des parlements

britannique ou allemand qui en comptent plusieurs dizaines. L'excessive spécialisation peut générer du cloisonnement et la légitimité doit reposer sur une certaine masse critique. Il s'agit plutôt de mieux s'adapter aux circonstances et à l'évolution des thématiques structurantes de la société, et de promouvoir les activités de contrôle en augmentant de manière mesurée le nombre d'interlocuteurs institutionnels.

Cette proposition impose une révision constitutionnelle puisqu'elle nécessite une modification de l'article 43 de la Constitution.

Son coût, sans être insignifiant, relève des charges de gestion (moyens propres des présidents de commission, salles de réunions) et ne paraît pas déterminant dans l'analyse de son opportunité.

NIVEAU DE NORME CONCERNE

Constitution.

PROPOSITION DE REDACTION ENVISAGEE

Texte en vigueur	Proposition
— Article 43	— Article 43
Les projets et propositions de loi sont envoyés pour examen à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à huit dans chaque assemblée.	Les projets et propositions de loi sont envoyés pour examen à une commission permanente.
[...]	[...]

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Entrée en vigueur de la réforme de la Constitution.

COUT DE LA MESURE OU ECONOMIE GENEREE

Sans objet.

PROPOSITION N° 2

ETENDRE LES POUVOIRS DE CONVOCATION, DE COMMUNICATION ET DE CONTRÔLE SUR PIÈCES ET SUR PLACE

DESCRIPTION ET OBJECTIFS RECHERCHES

Les commissions d'enquête bénéficient de pouvoirs importants afin de mener à bien leurs investigations en application du paragraphe II de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

Il s'agit d'abord d'un droit de citation directe : les personnes dont une commission d'enquête a jugé l'audition utile sont tenues de déférer à la convocation qui leur est délivrée, si besoin est par un huissier ou un agent de la force publique, à la requête du président de la commission d'enquête. Elles sont entendues sous serment, à l'exception des mineurs de seize ans. Elles sont tenues de déposer sous réserve des dispositions relatives au secret professionnel prévues aux articles 226-13 et 226-14 du code pénal. Ces obligations sont assorties de sanctions pénales.

Des pouvoirs spécifiques sont ensuite attribués aux rapporteurs es qualité : ces derniers exercent leurs missions sur pièces et sur place et doivent obtenir tous les renseignements de nature à faciliter leur mission ; ils sont habilités à se faire communiquer tout document de service, à l'exception de ceux revêtant un caractère secret, concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État, et sous réserve du respect du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs.

En application de l'article 57 de la loi organique relative aux lois de finances, le président, le rapporteur général et les rapporteurs spéciaux de la commission des finances disposent des mêmes pouvoirs s'agissant du contrôle de l'exécution des lois de finances et de toute question relative aux finances publiques. En application de l'article L.O. 111-9 du code de la sécurité sociale, il en est de même, s'agissant du contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale et de l'évaluation de toute question relative aux finances de la sécurité sociale, du président de la commission des affaires sociales et des rapporteurs des projets de loi de financement de la sécurité sociale.

La loi du 14 juin 1996 a introduit dans l'ordonnance précitée un article 5 *ter* qui donne aux commissions permanentes la faculté de demander à leur assemblée de bénéficier des prérogatives des commissions d'enquête (pouvoir de contrôle sur pièces et sur place, audition sous peine de sanction pénale, droit de communication) pour une mission déterminée et une durée n'excédant pas six mois. En novembre 2015, la commission des lois de l'Assemblée nationale a mis en œuvre cette faculté procédurale pour assurer le suivi de l'état d'urgence.

Le Conseil constitutionnel fait cependant preuve d'une grande réticence à voir ces pouvoirs étendus en dehors du champ des commissions d'enquête et du contrôle de l'exécution des lois financières. Il a en particulier, dans une décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009 sur la résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale, déclaré contraires à la Constitution les dispositions permettant au Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de convoquer les responsables administratifs de la politique publique concernée.

Il est donc proposé d'introduire dans la Constitution une disposition généralisant l'attribution de ces pouvoirs (convocation, communication de documents et contrôle sur pièces et sur place) à l'intégralité des instances chargées au sein de chaque assemblée – notamment, s'agissant de l'Assemblée nationale, les missions d'information créées par la Conférence des présidents ou les

missions d'information des commissions ou du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques – d'exercer des missions de contrôle et d'évaluation. Une loi organique déterminerait les conditions d'application de cette disposition, afin notamment d'assurer le respect du secret concernant la défense

nationale et la sécurité intérieure ou extérieure, du secret de l'instruction et du secret médical.

NIVEAU DE NORME CONCERNE

Constitution.

PROPOSITION DE REDACTION ENVISAGEE

Texte en vigueur	Proposition
<p style="text-align: center;">—————</p> <p style="text-align: center;">Article 51-2</p> <p>Pour l'exercice des missions de contrôle et d'évaluation définies au premier alinéa de l'article 24, des commissions d'enquête peuvent être créées au sein de chaque assemblée pour recueillir, dans des conditions prévues par la loi, des éléments d'information.</p> <p>[...]</p>	<p style="text-align: center;">—————</p> <p style="text-align: center;">Article 51-2</p> <p>Dans des conditions déterminées par une loi organique, les instances chargées au sein de chaque assemblée d'exercer les missions de contrôle et d'évaluation définies au premier alinéa de l'article 24 disposent des pouvoirs de convocation de toute personne dont l'audition est jugée utile, de communication de tout document et de contrôle sur pièces et sur place.</p> <p>Des commissions d'enquête peuvent être créées au sein de chaque assemblée pour recueillir, dans des conditions prévues par la loi, des éléments d'information.</p> <p>[...]</p>

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Entrée en vigueur de la réforme de la Constitution.

COUT DE LA MESURE OU ECONOMIE GENEREE

Sans objet.

PROPOSITION N° 3

ELARGIR LES COMPETENCES DES COMMISSIONS D'ENQUETE

DESCRIPTION ET OBJECTIFS RECHERCHES

La création d'une commission d'enquête est un outil essentiel du contrôle parlementaire qui bénéficie d'un regain de faveur depuis l'institution, à l'Assemblée nationale, d'un véritable droit de tirage au profit des groupes d'opposition ou minoritaires à la suite de la modification du Règlement intervenue en 2014.

Il subsiste néanmoins une règle de recevabilité, prévue à l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, qui prohibe la création d'une commission d'enquête sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours. Si une commission a déjà été créée, sa mission prend fin dès l'ouverture d'une information judiciaire relative aux faits sur lesquels elle est chargée d'enquêter.

Le respect de cette règle repose sur une saisine systématique du Garde des sceaux dès lors que la création d'une commission d'enquête est envisagée. Dans sa réponse, le ministre de la justice dresse la liste des procédures judiciaires en cours, susceptibles d'affecter le périmètre des investigations parlementaires.

Ceci n'empêche pas d'enquêter sur le fonctionnement de la justice appliqué à des affaires précises, mais cela n'est possible qu'après le rendu des jugements définitifs, comme l'a montré la commission d'enquête sur les causes des dysfonctionnements de la justice dans l'affaire dite d'Outreau.

En revanche, cette interdiction a par le passé limité les investigations des commissions d'enquête consacrées au Service d'action civique, aux sectes, au Crédit lyonnais ou au régime étudiant de la sécurité sociale. Dans le cas de la commission d'enquête sur la disparition de la compagnie aérienne Air lib, elle a même conduit à l'interruption prématurée des travaux par crainte que l'enquête préliminaire ouverte ne débouche sur une information judiciaire.

Il est proposé de mettre un terme à cette irrecevabilité qui entrave inutilement les travaux de contrôle parlementaire. Il ne s'agit pas de permettre au Parlement d'interférer dans une procédure judiciaire et encore moins de se substituer à l'autorité judiciaire, mais bien de l'autoriser, et à travers lui les citoyens, à s'informer sur des faits qui auraient suscité une grande émotion dans l'opinion publique.

Le Parlement allemand qui n'est pas limité par ce type d'interdiction, a ainsi consacré, alors même que des poursuites judiciaires étaient en cours, deux commissions d'enquête aux agissements d'un groupuscule néonazi qui s'était rendu coupable de plusieurs meurtres en toute impunité pendant dix ans.

On peut aussi noter que cette règle pourrait donner prise à une instrumentalisation puisqu'il suffirait du dépôt d'une plainte avec constitution de partie civile suivie du déclenchement de poursuites par le Parquet pour empêcher la constitution d'une commission d'enquête.

Lors des travaux préparatoires à la révision constitutionnelle de 2008, le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, dit « comité Balladur », s'est également prononcé pour la suppression de cette irrecevabilité.

De même, et sans que cela relève de la Constitution, il conviendra de tirer les conséquences dans la loi, de la décision n° 2014-705 DC du 11 décembre 2014 sur la résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale, afin de permettre à une commission d'enquête qui ne serait pas parvenue à adopter son rapport, de publier les documents en sa possession.

NIVEAU DE NORME CONCERNE

Constitution.

PROPOSITION DE REDACTION ENVISAGEE

Texte en vigueur	Proposition
<p>Article 51-2</p> <p>Pour l'exercice des missions de contrôle et d'évaluation définies au premier alinéa de l'article 24, des commissions d'enquête peuvent être créées au sein de chaque assemblée pour recueillir, dans des conditions prévues par la loi, des éléments d'information.</p>	<p>Article 51-2</p> <p>Pour l'exercice des missions de contrôle et d'évaluation définies au premier alinéa de l'article 24, des commissions d'enquête peuvent être créées au sein de chaque assemblée pour recueillir, dans des conditions prévues par la loi, des éléments d'information, y compris sur des faits faisant l'objet de poursuites judiciaires.</p>

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Entrée en vigueur de la réforme de la Constitution.

COUT DE LA MESURE OU ECONOMIE GENEREE

Sans objet.

PROPOSITION N° 4

ACCROITRE LE CONTROLE DES NOMINATIONS

DESCRIPTION ET OBJECTIFS RECHERCHES

Depuis la révision constitutionnelle de 2008, l'encadrement du pouvoir de nomination du Président de la République, ainsi d'ailleurs que celui de la présidence de chaque assemblée, est bien installé dans le paysage institutionnel : ce sont ainsi, au cours de la XIV^e législature, 65 personnalités qui ont été entendues par les commissions permanentes de l'Assemblée nationale en application du dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution, 21 autres l'ayant été au titre de dispositions spécifiques.

Le principe est que la nomination envisagée ne peut avoir lieu lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission parlementaire appelée à se prononcer représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions (ou d'une seule commission lorsque la nomination est faite par la présidence de l'une des assemblées).

Sont concernés par cette procédure :

- 53 postes figurant dans le tableau annexé à la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution ;
- les membres du Conseil constitutionnel en vertu de l'article 56 de la Constitution ;
- les personnalités qualifiées siégeant au Conseil supérieur de la magistrature en application de son article 65 ;
- ainsi que le Défenseur des droits en application de son article 71-1.

Certaines dispositions législatives inspirées de cette procédure sont allées plus loin: ainsi, l'article 19 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique subordonne la nomination des membres de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) désignés par les présidents des deux assemblées à l'avis conforme de la commission des lois de l'assemblée concernée, émis à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Cet exemple des désignations à la HATVP trace une première voie de progrès en matière de contrôle parlementaire du pouvoir de nomination : il est donc proposé de substituer à la simple faculté d'empêcher reconnue à l'heure actuelle au Parlement un véritable pouvoir de confirmation des nominations envisagées par le Président de la République, avec dans tous les cas un avis conforme à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

S'agissant du champ des nominations concernées, le critère retenu à l'article 13 de la Constitution est « [l']importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation ». La liste des 53 postes correspondants à l'heure actuelle comprend aussi bien la présidence d'autorités administratives ou publiques indépendantes (Autorité des marchés financiers, Commission de régulation de l'énergie, Commission nationale de l'informatique et des libertés, etc.) que la présidence ou la direction générale d'entreprises publiques (EDF, SNCF, La Poste, La Française des jeux, etc.), ou encore la direction générale d'établissements publics (Office national des forêts, CNRS, Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives, etc.) ou celle de la Caisse des dépôts et consignations.

Par cohérence avec la proposition donnant au Parlement la possibilité de faire appel à des services ou organismes dépendant de l'exécutif, il convient de soumettre à l'encadrement parlementaire prévu au dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution la nomination des chefs ou des directeurs de ces services et organismes.

NIVEAU DE NORME CONCERNE

Constitution.

PROPOSITION DE REDACTION ENVISAGEE

Texte en vigueur	Proposition
<p style="text-align: center;">Article 13</p> <p>[...]</p> <p>Une loi organique détermine les emplois ou fonctions, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. La loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés.</p>	<p style="text-align: center;">Article 13</p> <p>[...]</p> <p>Une loi organique détermine les emplois ou fonctions, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, ou du fait de leur lien avec l'exercice par le Parlement de ses pouvoirs de contrôle et d'évaluation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le Président de la République ne peut procéder à une nomination que lorsque l'addition des votes positifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. La loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés.</p>

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Entrée en vigueur de la réforme de la Constitution.

COUT DE LA MESURE OU ECONOMIE GENEREE

Sans objet.

PROPOSITION N° 5

SOLLICITER DAVANTAGE L'AVIS DU CONSEIL D'ETAT

DESCRIPTION ET OBJECTIFS RECHERCHES

Le Conseil d'État n'a plus vocation à conseiller le seul Gouvernement depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui a prévu que le président de chaque assemblée peut le saisir pour avis sur une proposition de loi avec l'accord de son auteur ⁽¹⁾.

La pratique au sein de l'Assemblée nationale est de limiter cette saisine aux propositions de loi susceptibles d'être inscrites à l'ordre du jour, de laisser au Conseil d'État un délai raisonnable (il ne peut être inférieur à deux mois) pour rendre son avis et de ne le destiner qu'au Président et au député auteur de la proposition. Depuis 2015 l'avis est rendu public et figure dans le dossier législatif mis en ligne sur le site de l'Assemblée.

Depuis l'entrée en vigueur de cette réforme, le Conseil d'État a été saisi de 22 propositions de loi, dont 15 émanaient de l'Assemblée nationale. Entendu par le groupe de travail, le Vice-président de la Haute juridiction a précisé que le Conseil d'État s'abstenait de réécrire les propositions de loi comme il le faisait systématiquement pour les projets de loi, mais qu'il s'attachait à rédiger un avis contenant ses observations et ses propositions, afin de surmonter les difficultés, notamment juridiques, identifiées dans le texte.

Compte tenu du retour d'expérience très positif de cette mesure, il est proposé de supprimer son caractère facultatif et de prévoir que, pour être inscrite à l'ordre du jour, toute proposition de loi devra, avant son examen en commission, avoir été soumise à l'avis du Conseil d'État, même sans l'accord de son auteur.

NIVEAU DE NORME CONCERNE

Constitution.

(1) En application de l'article 4 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, l'auteur de la proposition de loi, informé par le président de l'assemblée concernée de son intention de soumettre pour avis au Conseil d'État cette proposition, dispose d'un délai de cinq jours francs pour s'y opposer.

PROPOSITION DE REDACTION ENVISAGÉE

Texte en vigueur	Proposition
<p data-bbox="432 465 555 495">Article 39</p> <p data-bbox="204 562 252 591">[...]</p> <p data-bbox="204 651 783 831">Dans les conditions prévues par la loi, le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'État, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose.</p>	<p data-bbox="1038 465 1161 495">Article 39</p> <p data-bbox="817 562 865 591">[...]</p> <p data-bbox="817 651 1396 831">Une proposition de loi ne peut être inscrite à l'ordre du jour qu'après avoir fait l'objet, avant son examen en commission, d'un avis du Conseil d'État, saisi par le président de l'assemblée concernée. La loi précise les conditions d'application du présent article.</p>

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Entrée en vigueur de la réforme de la Constitution.

COUT DE LA MESURE OU ECONOMIE GENEREE

Sans objet.

PROPOSITION N° 6

RENFORCER L'ASSISTANCE DE LA COUR DES COMPTES

DESCRIPTION ET OBJECTIFS RECHERCHES

La coopération entre le Parlement et la Cour des comptes a beaucoup progressé depuis une quinzaine d'années et la révision constitutionnelle de 2008 a consacré cette tendance en diversifiant les modalités de l'assistance apportée au Parlement par la juridiction financière.

Le Parlement, comme l'ensemble des citoyens, est destinataire de nombreux travaux, ponctuels ou récurrents, menés par la Cour au titre de sa mission de contrôle de gestion, mais seules deux procédures permettent aux instances parlementaires d'être à l'initiative et de passer commande à la Cour d'enquêtes sur des sujets de leur choix.

Il s'agit d'abord de la possibilité reconnue aux commissions des finances puis aux commissions des affaires sociales de disposer d'un droit de tirage dans le cadre du contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale. En 2016, cette procédure a permis la réalisation de neuf enquêtes pour le compte des commissions des finances (quatre pour l'Assemblée nationale et cinq pour le Sénat) et de quatre enquêtes pour les commissions des affaires sociales (deux pour l'Assemblée nationale et deux pour le Sénat).

Il s'agit ensuite de la possibilité reconnue au président de chaque assemblée de demander des enquêtes au titre de l'évaluation des politiques publiques. En 2016, cette procédure a permis la réalisation de deux enquêtes commandées par le Président de l'Assemblée nationale pour le compte du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques.

Quelques difficultés résiduelles entravent cependant encore le dynamisme de la coopération. On doit ainsi relever la longueur des délais imposés par la Cour pour répondre aux commandes du Parlement, qui se révèlent inadaptés au temps de l'action politique (seize mois en moyenne pour ses contrôles de gestion), du fait de ses procédures internes, notamment la collégialité des décisions et le principe du contradictoire qui permet aux administrations mises en cause de faire valoir leurs arguments par écrit. Il semble toutefois possible de conserver ces principes tout en raccourcissant les délais en allégeant le formalisme de l'élaboration des rapports. De fait, la juridiction financière a montré, à plusieurs reprises, qu'elle était en mesure de répondre à des demandes des commissions des finances ou du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques dans des délais plus courts.

Il est nécessaire de renforcer cette coopération en améliorant la fluidité des échanges dans le strict respect de l'indépendance de la juridiction financière. Il n'est pas envisagé de placer la Cour sous la tutelle du Parlement, comme cela se pratique par exemple au Royaume-Uni dont le *National audit office* dépend étroitement de la chambre des Communes.

Compte tenu de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, une modification de la Constitution s'impose. Dans sa décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001 sur la loi organique relative aux lois de finances, se fondant sur le principe d'indépendance des juridictions et le caractère spécifique de leurs fonctions, le Conseil avait censuré l'obligation faite à la Cour des comptes de communiquer le projet de son « programme de contrôles » aux présidents et aux rapporteurs généraux des finances, ainsi que la possibilité offerte à ces derniers de présenter leurs avis sur ce projet. Le Conseil n'avait de surcroît admis la constitutionnalité de certaines règles encadrant les délais des travaux de la

Cour qu'en rappelant qu'elle assistait tant le Gouvernement que le Parlement et qu'en conséquence « *il appartiendra aux autorités compétentes de la Cour des comptes de faire en sorte que l'équilibre voulu par le constituant ne soit pas faussé au détriment de l'un de ces deux pouvoirs* ».

L'article 47-2 de la Constitution établit aujourd'hui une équidistance de la Cour entre le Gouvernement et le Parlement qui semble théorique dans la mesure où le Gouvernement, qui dispose de ses propres services de contrôle de gestion, ne recourt pratiquement pas à l'assistance de la Cour des comptes comme en témoigne le très faible nombre de ses demandes d'enquête, la dernière remontant à 2013.

M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, a évoqué cette asymétrie lors de son audition devant le groupe de travail dans les termes suivants : « *La Cour concilie sa mission d'assistance au Parlement et au Gouvernement et son indépendance grâce à une concertation étroite avec les représentants du Parlement ou du Gouvernement, même si ce dernier fait beaucoup moins appel à la Cour* ».

Il est donc proposé de modifier l'article 47-2 pour prendre acte de cette situation de fait, en prévoyant qu'indépendamment de sa mission juridictionnelle, la mission d'assistance de la Cour au contrôle de l'exécution des lois financières et à l'évaluation des politiques publiques ne s'adresse qu'au Parlement.

Une loi organique prise sur le fondement de cette nouvelle règle d'assistance exclusive du Parlement permettrait de mieux assurer le traitement prioritaire des demandes parlementaires tout en laissant la Cour libre d'enquêter par ailleurs sur les sujets de son choix.

NIVEAU DE NORME CONCERNE

Constitution.

PROPOSITION DE REDACTION ENVISAGEE

Texte en vigueur	Proposition
<p style="text-align: center;">Article 47-2</p> <p>La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens.</p>	<p style="text-align: center;">Article 47-2</p> <p>Indépendamment de sa mission juridictionnelle, la Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement, de l'exécution des lois de finances, de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens.</p> <p>Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article.</p>

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Entrée en vigueur de la réforme de la Constitution



COÛT DE LA MESURE OU ÉCONOMIE GÉNÉRÉE

Sans objet.

PROPOSITION N° 7

OUVRIRE LA POSSIBILITE DE MOBILISER LES MOYENS DE L'EXECUTIF

DESCRIPTION ET OBJECTIFS RECHERCHES

Le Parlement français manque de moyens pour assumer pleinement ses missions de contrôle et d'évaluation des politiques publiques, tant sur le plan des outils que sur celui des experts mis à sa disposition.

Les députés souhaitent notamment analyser contradictoirement les études d'impact accompagnant les projets de loi qui leur sont soumis, mieux mesurer les conséquences, en particulier financières, des amendements qu'ils proposent, exploiter les données détenues par les administrations afin d'évaluer les politiques publiques et prendre connaissance des travaux de contrôle de gestion portant sur les services administratifs.

L'atteinte de ces objectifs imposera une montée en charge des moyens propres au Parlement (voir *infra*), mais elle devrait aussi reposer, par souci d'économie, sur une forme de mobilisation des moyens détenus par l'exécutif, actuellement impossible du fait du principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs et de la rédaction de l'article 20 de la Constitution qui précise que le Gouvernement dispose de l'administration et de la force armée.

En application de ce principe, le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009 sur la résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale, a par exemple annulé une disposition donnant aux rapporteurs du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale la possibilité de bénéficier du concours d'experts placés sous la responsabilité du Gouvernement.

Il est donc proposé de préciser dans la Constitution que le Parlement peut, dans les conditions déterminées par une loi organique, bénéficier d'un droit de tirage limité sur des expertises relevant de l'administration. En pratique, il pourrait avoir recours aux contrôleurs de gestion des services d'inspection générale, aux statisticiens de l'INSEE, aux fiscalistes de la direction générale des finances publiques ou aux économistes de la direction générale du Trésor.

Il n'est pas question de placer tout ou partie de ces administrations sous la tutelle du Parlement, comme cela se pratique aux États-Unis, ni même de prévoir un mécanisme de double commande qui risquerait de les placer dans des situations de conflits de loyauté, mais de prévoir des mécanismes de sollicitation ponctuelle sur des travaux précis.

Ces commandes seraient filtrées par les présidents de chaque assemblée ou par les présidents de commission permanente, afin de ne pas surcharger l'administration d'une avalanche de demandes.

Ces sollicitations ciblées permettraient également d'accéder à l'intégralité des données, notamment fiscales, détenues par l'administration, ce qui n'est pas encore le cas actuellement, même si d'importants progrès ont été faits ces dernières années dans l'ouverture des données publiques aux chercheurs.

NIVEAU DE NORME CONCERNE

Constitution.

PROPOSITION DE REDACTION ENVISAGÉE

Texte en vigueur	Proposition
<p style="text-align: center;">Article 24</p> <p>Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques.</p> <p>Il comprend l'Assemblée nationale et le Sénat.</p> <p>[...]</p>	<p style="text-align: center;">Article 24</p> <p>Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques.</p> <p>Une loi organique détermine les conditions dans lesquelles le Parlement sollicite l'administration pour exercer ses missions de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques.</p> <p>Le Parlement comprend l'Assemblée nationale et le Sénat.</p> <p>[...]</p>

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Entrée en vigueur de la réforme de la Constitution.

COUT DE LA MESURE OU ECONOMIE GENEREE

Sans objet.

PROPOSITION N° 8

AUGMENTER LES MOYENS PROPRES AU PARLEMENT

DESRIPTIF ET OBJECTIFS RECHERCHES

Outre la sollicitation organisée des services placés sous la responsabilité de l'exécutif proposée (voir *supra*), l'exercice par le Parlement de ses missions de contrôle et d'évaluation passe par la montée en charge de ses moyens propres.

De nombreux députés consultés par le groupe de travail ont attiré l'attention sur la nécessité de disposer de compétences plus diversifiées, comme des économistes, des statisticiens, des ingénieurs, ou encore des fiscalistes et des scientifiques au sein des assemblées. Il appartiendra au Parlement de choisir les modes d'organisation les plus efficaces pour disposer de ces expertises, en développant par exemple la mobilité externe des administrateurs dans les services d'évaluation ou de contrôle de l'Exécutif où ils pourront acquérir de nouvelles compétences, en constituant des entités nouvelles relevant de son autorité mais avec un degré d'autonomie suffisant pour répondre au soupçon de partialité, ou encore en passant contrat avec des organismes académiques ou privés.

Il est également proposé de modifier la Constitution afin de permettre le rattachement au Parlement d'entités administratives déjà existantes qui compléteraient fort utilement les compétences détenues au Parlement et dont la vocation d'animation du débat public rejoint celles des assemblées parlementaires.

Dans un souci d'équilibre des finances publiques, le rattachement de ces entités pourrait être assorti du transfert du budget y afférent. Cette option aura ainsi l'avantage d'être neutre budgétairement. Elle pourrait être activée si, pour des raisons financières, le Parlement n'était pas en mesure de développer lui-même ses propres ressources dévolues au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques.

NIVEAU DE NORME CONCERNE

Constitution.

PROPOSITION DE REDACTION ENVISAGÉE

Texte en vigueur	Proposition
<p>Article 24</p> <p>Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques.</p> <p>Il comprend l'Assemblée nationale et le Sénat.</p> <p>[...]</p>	<p>Article 24</p> <p>Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques.</p> <p>Une loi organique détermine les conditions dans lesquelles un service de l'administration peut être rattaché au Parlement pour l'exercice de ses missions de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques.</p> <p>Le Parlement comprend l'Assemblée nationale et le Sénat.</p> <p>[...]</p>

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Entrée en vigueur de la réforme de la Constitution.

COUT DE LA MESURE OU ECONOMIE GENEREE

Neutre pour les finances publiques dans leur globalité.

PROPOSITION N° 9

MIEUX INFORMER LE PARLEMENT DES PROJETS DE LOI EN PRÉPARATION ET PERMETTRE SON ASSOCIATION À LEUR ÉLABORATION

DESCRIPTION ET OBJECTIFS RECHERCHES

Comme le soulignait l'ancien Président de l'Assemblée nationale Philippe Séguin en 1995 : « *L'autonomie du Parlement est aujourd'hui un leurre. À l'inverse, la législation est un des moyens privilégiés d'action du Gouvernement. Il revient donc en réalité au Parlement de contrôler l'action législative du Gouvernement ; par l'amendement. Par l'acceptation ou le rejet, par le contrôle de l'action.* »⁽¹⁾ C'est dans cet esprit de contrôle de l'action législative du gouvernement qu'il convient de prévoir, dans la Constitution, d'une part, une information plus complète du Parlement sur le programme législatif du gouvernement, et d'autre part, le principe d'une association du Parlement à la préparation des projets de loi.

- Sur le premier point, la pratique actuelle codifiée dans les règlements des assemblées relève de la simple information, par le gouvernement, de la conférence des présidents quant aux semaines qu'il prévoit de réserver, à l'échelle de la session ordinaire, pour l'examen des textes et les débats dont il demandera l'inscription à l'ordre du jour. La liste précise des textes ou des débats n'est établie, à l'Assemblée nationale, qu'à un horizon de huit semaines, aux termes du troisième alinéa de l'article 48 du Règlement ; c'est une forme de recul par rapport à la période antérieure à la révision constitutionnelle de 2008, lorsque le gouvernement devait, après sa formation et en tout état de cause deux fois par an – début octobre et début mars –, informer la conférence des présidents des « affaires » dont il prévoyait de demander l'inscription à l'ordre du jour et de la période envisagée pour leur discussion. Et encore le Conseil constitutionnel avait-il pris soin de préciser dans sa décision n° 95-366 DC du 8 novembre 1995 sur les dispositions correspondantes du Règlement de l'Assemblée nationale que cette information – qui figure toujours à l'alinéa 4 de l'article 29 bis du Règlement du Sénat – « *n'ayant qu'un caractère indicatif, ne saurai[t] lier* » le gouvernement.

Une information plus complète et plus régulière sur le programme indicatif des textes dont le gouvernement demande l'inscription à l'ordre du jour est nécessaire. Une telle programmation, à un horizon de trois à six mois, permettrait au Parlement de moins subir l'urgence qui pèse trop systématiquement sur lui et de mieux planifier ses propres travaux, afin d'améliorer leur qualité et, *in fine*, celle de la loi.

- Sur le second point, qui concerne l'association du Parlement à la préparation des projets de loi, il ne s'agit pas de se placer dans l'optique d'une modification de la procédure législative elle-même ou du temps consacré à chacune des phases de cette procédure mais bien, toutes choses égales par ailleurs, d'éclairer la représentation nationale en amont du dépôt des projets de loi sur le bureau de l'une des deux assemblées, dans le but, là aussi, de renforcer la qualité de la production de la norme.

À chaque fois qu'une intervention parlementaire en amont du dépôt d'un projet de loi – donc au sein de la phase qui en théorie ressortit exclusivement au travail gouvernemental – s'est produite, par exemple sous la forme d'une mission d'information préparatoire⁽²⁾ ou bien de la désignation auprès du membre du gouvernement chargé de préparer l'avant-projet de loi d'un parlementaire en mission par application de

(1) Conférence organisée lors du centenaire de la Revue politique et parlementaire, 14 décembre 1995. Propos cité par Marc Abélès in *Un ethnologue à l'Assemblée*, 2000, Odile Jacob, p. 166.

(2) Par exemple : la mission d'information de la conférence des présidents de l'Assemblée nationale sur la problématique de l'assurance maladie ayant pour président et rapporteur M. Jean-Louis Debré (rapport n° 1617, XI^e législature) ayant précédé les travaux sur la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie ; ou le rapport d'évaluation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile rédigé au nom du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques par Mme Jeanine Dubié et M. Arnaud Richard (rapport n° 1879, XI^e législature) ayant précédé les travaux sur la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile.

l'article L.O. 144 du code électoral ⁽¹⁾, ou encore d'une expérience de « co-construction » d'un plan de réforme ⁽²⁾, l'expérience a recueilli des échos très positifs.

Si le principe d'une association du Parlement à l'élaboration des projets de loi doit être inscrit dans la Constitution, il ne paraît pas opportun d'en figer les modalités dans la Constitution elle-même. C'est à la loi organique que reviendrait le soin de les définir. Cette association pourrait être particulièrement indiquée lorsqu'un projet fait suite à des travaux de contrôle et d'évaluation parlementaires.

Enfin, il convient de prévoir une exception pour le tout premier gouvernement de chaque quinquennat, afin de tenir compte de l'organisation actuelle des pouvoirs publics dans le laps de temps d'environ six semaines qui s'écoule, sans que les assemblées ne siègent, entre l'élection présidentielle, immédiatement suivie de la formation d'un premier gouvernement, et le renouvellement de l'Assemblée nationale, suivi selon une pratique institutionnelle constante – antérieure même à la V^e République – de la formation d'un nouveau gouvernement après démission du premier.

NIVEAU DE NORME CONCERNE

Constitution.

(1) Par exemple la mission confiée à M. Christophe Sirugue sur la réforme des minima sociaux, dont une partie des préconisations a été reprise dans le PLFSS pour 2017, ou celles actuellement confiées à M. Cédric Villani pour proposer les fondements d'une stratégie nationale et européenne sur l'intelligence artificielle, ainsi qu'à M. Aurélien Taché en vue d'une refonte de la politique d'intégration.

(2) Par exemple l'actuelle « co-construction » du plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises (PACTE) faisant notamment appel à des binômes ou trinômes associant parlementaires et chefs d'entreprise.

PROPOSITION DE REDACTION ENVISAGÉE

Texte en vigueur	Proposition
<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 39</p> <p>L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement.</p> <p>Les projets de loi sont délibérés en conseil des ministres après avis du Conseil d'État et déposés sur le bureau de l'une des deux Assemblées.</p> <p>[...]</p> <p>La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique.</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 39</p> <p>L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement.</p> <p>Les projets de loi, à l'élaboration desquels le Parlement peut être associé, sont délibérés en conseil des ministres après avis du Conseil d'État et déposés sur le bureau de l'une des deux Assemblées.</p> <p>[...]</p> <p>Les modalités de l'association du Parlement à l'élaboration des projets de loi ainsi que leur présentation en vue de leur dépôt devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répondent aux conditions fixées par une loi organique.</p>
<p>Article 48</p> <p>Sans préjudice de l'application des trois derniers alinéas de l'article 28, l'ordre du jour est fixé par chaque assemblée.</p> <p>Deux semaines de séance sur quatre sont réservées par priorité, et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, à l'examen des textes et aux débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour.</p> <p>[...]</p>	<p>Article 48 ⁽¹⁾</p> <p>Sans préjudice de l'application des trois derniers alinéas de l'article 28, l'ordre du jour est fixé par chaque assemblée.</p> <p>Deux semaines de séance sur quatre sont réservées par priorité, et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, à l'examen des textes et aux débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour. Après sa formation, ainsi qu'au début de la session ordinaire puis au plus tard le 1^{er} mars suivant, le</p> <p>Gouvernement informe la Conférence des présidents de chaque assemblée de la liste de ces textes et de la période envisagée pour leur examen. Toutefois, cette information n'est pas requise lorsque la formation du Gouvernement intervient moins de deux mois avant l'expiration des pouvoirs</p>

(1) N.B. L'article 48 fait également l'objet, plus loin d'une autre proposition de modification, afin de revoir le calendrier des travaux parlementaires.



	<p>de l'Assemblée nationale.</p> <p>[...]</p>
--	---

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Entrée en vigueur de la réforme de la Constitution.

COÛT DE LA MESURE OU ÉCONOMIE GÉNÉRÉE

Sans objet.

PROPOSITION N° 10

ACCROITRE LE NOMBRE DES ETUDES D'IMPACT ET EN AMELIORER LA QUALITE

DESCRIPTION ET OBJECTIFS RECHERCHES

La généralisation des études d'impact accompagnant les projets de loi – ou, s'agissant des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, des évaluations préalables qui en tiennent lieu – a constitué un net progrès, en ce qu'elle oblige depuis 2009 le gouvernement à éclairer en principe le Parlement sur les raisons de légiférer, sur les options alternatives et sur l'ensemble des conséquences des dispositions envisagées.

Mais comme l'ont déjà souligné nombre de rapports, notamment dès octobre 2014 celui déposé par notre collègue Régis Juanico, membre du groupe de travail, au nom de la mission d'information sur la simplification législative présidée par notre collègue Laure de La Raudière ⁽¹⁾, la pratique s'est révélée décevante au regard des espoirs placés dans cet outil pour améliorer la qualité du processus d'élaboration des lois. Il convient donc de donner aux études d'impact leur pleine valeur d'évaluations *ex ante* et pour ce faire, d'agir sur trois leviers complémentaires :

– en premier lieu, pour parer au possible dévoiement que représente la rédaction de l'étude d'impact trop tardivement pour qu'elle puisse être, dans les faits, autre chose qu'un simple « exposé des motifs *bis* », il est nécessaire de revenir sur la décision du Conseil constitutionnel par laquelle a été censurée la disposition organique prévoyant que l'étude d'impact devait intervenir « *dès le début de [l']élaboration* » des projets de loi ⁽²⁾, et par conséquent de modifier la Constitution à cette fin ;

– en deuxième lieu, à la fois pour garantir cette élaboration en amont de l'écriture du projet de loi et pour compléter l'association du Parlement à cette étape préalable au dépôt du projet, mentionnée précédemment, il faut prévoir une intervention parlementaire dans le processus même de réalisation de l'étude d'impact, une loi organique pouvant ultérieurement préciser la forme de cette intervention – par exemple la désignation d'un binôme de parlementaires, représentant la majorité et l'opposition. Plus globalement, il est indispensable de donner davantage de crédibilité aux études d'impact et aux évaluations préalables en organisant leur analyse contradictoire, sur l'initiative du Parlement, sous son contrôle et selon les modalités qu'il souhaitera retenir, de manière à garantir la qualité de l'évaluation *ex ante*. On peut ici songer à ce qui a été imaginé pour renforcer, préalablement au dépôt de ces textes, le réalisme des principales hypothèses macroéconomiques qui sous-tendent les projets de loi en matière financière ⁽³⁾. Il n'y a pas lieu de figer les modalités du contrôle de la rigueur et de l'exhaustivité des études d'impact dans le texte constitutionnel, qu'il reviendra à la loi organique de préciser sur ce point. Les trois

grandes options envisageables sont :

- ✓ une analyse contradictoire purement interne au Parlement, avec des moyens renforcés qui seraient les mêmes que ceux mentionnés plus haut dans le cadre de la proposition n° 8 ;
- ✓ son externalisation complète auprès d'une autorité administrative indépendante *ad hoc* à instituer ;
- ✓ ou bien le recours ponctuel par le Parlement à des experts indépendants, soit sous la forme d'un droit de tirage auprès d'organismes publics, soit par contractualisation avec des structures externes académiques ou privées.

Quelle que soit la modalité retenue pour mettre en œuvre ce processus contradictoire, il sera crucial de

(1) Doc. AN n° 2268 (XV^e législature).

(2) Décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009, cons. 13.

(3) Cf. loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

prévoir des délais suffisants pour en garantir le sérieux ;

– en troisième et dernier lieu, il importe de ne pas laisser subsister de brèche dans le dispositif d'évaluation *ex ante*. À cet égard, l'absence d'étude d'impact sur les propositions de loi inscrites à l'ordre du jour ainsi que sur les amendements modifiant substantiellement le texte en discussion, en dépit sur ce dernier point de la possibilité offerte par l'article 98-1 du Règlement de l'Assemblée nationale et inusitée à ce jour, est un défaut du système actuel. Lors de son audition par le groupe de travail, le 8 novembre dernier, M. Jean-Marc Sauvé, Vice-Président du Conseil d'État, a d'ailleurs formulé une triple suggestion : soumettre à l'avis préalable du Conseil d'État les propositions de loi ayant vocation à être inscrites à l'ordre du jour (*cf.* proposition n° 5), assortir ces propositions d'une étude d'impact et évaluer *ex ante* certains amendements parlementaires ou gouvernementaux substantiels. Voilà qui plaide pour l'inscription dans la Constitution de dispositions comblant ces lacunes. Les règlements des assemblées en préciseront les modalités d'application, s'agissant notamment des délais nécessaires à la réalisation des études d'impact correspondantes, ainsi que du fonctionnement du filtre parlementaire applicable aux amendements, qu'ils soient d'origine gouvernementale ou parlementaire, permettant de déterminer les amendements signalés au sens de l'article 39 de la Constitution. Il reviendra par ailleurs à loi organique détaillant le contenu des études d'impact et leur méthode de réalisation effective en amont de distinguer entre :

- ✓ les projets de loi pour lesquels, ainsi qu'il a été dit, l'étude d'impact doit intervenir dès le début de leur élaboration ;
- ✓ les propositions de loi pour lesquelles l'étude d'impact sera une condition préalable à l'inscription à l'ordre du jour, et fera partie des documents transmis au Conseil d'État pour recueillir son avis (*cf.* proposition n° 5) ;
- ✓ les amendements signalés pour lesquels l'étude d'impact sera une condition préalable à l'acceptation du dépôt.

La conséquence logique de ce net renforcement des études d'impact, en quantité comme en qualité, est la suppression de la procédure imaginée en 2008 pour sanctionner l'absence d'étude d'impact ou l'indigence de celle-ci : utilisée une seule fois, par la conférence des présidents du Sénat, le refus d'inscription à l'ordre du jour d'un projet de loi a donné lieu, de la part du Conseil constitutionnel saisi par le Premier ministre qui contestait ce refus, à une fin de non-recevoir qui a durablement découragé toute réitération ⁽¹⁾. Le contrôle du Conseil constitutionnel ne disparaît pas pour autant puisqu'il continuera de s'exercer, en cas de saisine sur ce point, dans le cadre de l'examen, avant promulgation de la loi votée, de sa conformité à la Constitution.

(1) *Décision n° 2014-12 FNR du 1^{er} juillet 2014, rendue à propos de la présentation du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.*

Cet ensemble de propositions n'est susceptible de comporter des coûts supplémentaires par rapport à l'existant que dans la mesure où l'analyse contradictoire des études d'impact ainsi que l'évaluation *ex ante* des propositions de loi et des amendements signalés nécessiteront des moyens supplémentaires (crédits d'études des assemblées, éventuelle mise en place d'une AAI), qui iraient au-delà du redéploiement de moyens humains ou financiers existants.

NIVEAU DE NORME CONCERNE

Constitution.

PROPOSITION DE REDACTION ENVISAGEE

Texte en vigueur	Proposition
<p style="text-align: center;">Article 39</p> <p>La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique.</p> <p>Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours.</p>	<p style="text-align: center;">Article 39</p> <p>Le dépôt d'un projet de loi devant l'Assemblée nationale ou le Sénat, la première inscription d'une proposition de loi à l'ordre du jour d'une assemblée ainsi que le dépôt d'un amendement signalé par le président de l'assemblée concernée s'accompagnent de la présentation d'une étude d'impact, dans des conditions fixées par une loi organique qui en garantissent, sous le contrôle du Parlement, la réalisation préalable ainsi que la rigueur et l'exhaustivité.</p> <p><i>(alinéa supprimé)</i></p>

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Entrée en vigueur de la réforme de la Constitution.



COÛT DE LA MESURE OU ÉCONOMIE GÉNÉRÉE

Sans objet.

PROPOSITION N° 11

MIEUX CONTROLER L'APPLICATION DES LOIS

DESRIPTIF ET OBJECTIFS RECHERCHES

S'il importe de développer l'évaluation *ex ante* des textes législatifs, il existe un besoin également important, *ex post*, de contrôle de la bonne application de la loi et du respect de l'intention du législateur. Montesquieu n'écrivait-il pas déjà en 1748 dans *De l'esprit des lois* : « Si dans un État libre, la puissance législative ne doit pas avoir le droit d'arrêter la puissance exécutive, elle a, et doit avoir la faculté, d'examiner de quelle manière les lois qu'elle a faites ont été exécutées »⁽¹⁾ ? Le constat n'est donc pas nouveau et il est régulièrement documenté dans les rapports sur la mise en application d'une loi prévus à l'article 145-7 du Règlement de l'Assemblée nationale⁽²⁾ ou dans le rapport annuel de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois.

- Mais avant de s'intéresser à la manière dont le pouvoir exécutif remplit son office une fois la loi votée, le législateur lui-même doit s'imposer une certaine discipline et maîtriser le flux de dispositions nouvelles, par exemple en acceptant de ne légiférer qu'à titre provisoire et en subordonnant toute prorogation à une évaluation *ex post*. Une innovation allant dans ce sens était apparue dans notre droit en 2003 avec l'insertion dans la Constitution d'un article 37-1 prévoyant que la loi puisse comporter, pour une durée et un objet limités, des dispositions à caractère expérimental. Il convient à présent de compléter cet article par un alinéa consacrant la pratique, jusqu'ici excessivement limitée dans notre législation, des mécanismes d'évaluation du texte lui-même⁽³⁾ ainsi que des clauses de réexamen⁽⁴⁾ portant sur tout ou partie d'une loi. Il n'est pas proposé d'assortir ces clauses de réexamen de clauses de caducité, mécanisme qui pourrait être source d'une trop grande insécurité juridique.

- S'agissant de l'exécution des lois qui incombe, en vertu de l'article 21 de la Constitution, au Premier ministre, des progrès quantitatifs ont été enregistrés ces dernières années et il importe de ne pas relâcher l'effort. Mais il est également nécessaire de progresser en qualité, et pour ce faire

d'accroître les pouvoirs de contrôle du Parlement sur la mise en œuvre de l'exécution des lois. À défaut, ce contrôle risquerait de demeurer exclusivement statistique ou calendaire – le « tableau de bord » des décrets d'application – et notoirement insuffisant sur le fond. Sur ce dernier point en effet, les parlementaires ne disposent que de trois moyens fort peu dissuasifs pour remédier au retard du gouvernement dans la publication des décrets ou à l'édition de décrets *contra legem*, en l'absence de reconnaissance par le Conseil d'État d'un intérêt leur donnant qualité pour agir devant lui⁽⁵⁾ :

– faire état *via* un rapport d'application, une question écrite ou orale ou toute autre forme d'intervention, de son insatisfaction à l'égard du gouvernement sans pouvoir lui adresser une quelconque injonction ;

– déposer une proposition de loi – ou, si l'occasion s'en présente, un amendement à un texte en discussion présentant un lien suffisant avec le sujet – pour réaffirmer, en la précisant, l'intention du législateur, au risque de rendre la norme trop instable et trop « bavarde » ;

(1) *Livre XI, chapitre 6, De la Constitution d'Angleterre.*

(2) *Ces rapports, prévus depuis une résolution du 26 mars 2003 par le Règlement de l'Assemblée nationale, sont présentés six mois après l'entrée en vigueur de la loi, conformément à l'alinéa 1 de l'article 145-7. L'alinéa 3 du même article, depuis une résolution du 28 novembre 2014, prévoit aussi des rapports d'évaluation sur l'impact d'une loi, trois ans après son entrée en vigueur. Tous ces rapports sont présentés par deux co-rapporteurs, dont l'un appartient à un groupe d'opposition.*

(3) *À l'instar de ce qu'a prévu l'article 5 de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.*

(4) *L'exemple typique est celui des lois de bioéthique, la loi n° 94-654 du 29 juillet 1994 n'ayant été réexaminée qu'au bout de dix ans (au lieu du délai maximal de cinq ans prévu dans le texte), par la loi n° 2004-800 du 6 août 2004, puis une nouvelle fois au bout de sept ans (au lieu des cinq ans prévus), par la loi n° 2011-814 du 7 juillet 2011.*

(5) *CE 23 novembre 2011, M. Masson, n° 341258.*

– espérer qu'un justiciable saisisse le Conseil d'État pour que ce dernier sanctionne l'attitude du Gouvernement.

Surmonter ces limites suppose donc de modifier la Constitution pour prévoir expressément un droit de regard parlementaire au sein même du processus d'exécution des lois – qui ne doit pas être autre chose que la mise en forme de la volonté du législateur –, en renvoyant à la loi organique le soin de préciser les modalités d'exercice de ce droit. À cet égard, des dispositions organiques existantes et une pratique récente, exceptionnelle, sont d'utiles sources d'inspiration :

– l'article 13 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) prévoit l'avis préalable des commissions des finances des deux assemblées sur les projets de décret d'avance permettant, en cours d'année, d'ouvrir des crédits supplémentaires en contrepartie d'annulations ou de la constatation de recettes nouvelles. Cette procédure, dont le Conseil constitutionnel a jugé ⁽¹⁾ qu'elle était permise par le dix-huitième alinéa de l'article 34 de la Constitution, aux termes duquel « *Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique* », est désormais rodée puisqu'elle fonctionne depuis 2005 ;

– à l'occasion de la préparation des textes d'application de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron », a été utilisée une démarche inédite d'association à la préparation de certains décrets d'application des rapporteurs thématiques qui avaient œuvré au sein de la commission spéciale de l'Assemblée nationale constituée pour examiner le projet de loi ⁽²⁾. Ces derniers ont donc pu exercer une certaine influence sur la traduction concrète de l'intention du législateur.

Ainsi, le nouveau droit de regard constitutionnel du Parlement sur l'exécution des lois pourrait prendre une double forme : d'une part, l'association de plusieurs parlementaires représentant la majorité et l'opposition – par exemple le rapporteur du texte et le co-rapporteur d'application, ou bien les rapporteurs pour l'Assemblée et le Sénat – à la préparation des décrets les plus importants, et d'autre part, un avis motivé préalable à la publication des décrets, rendu par les commissions permanentes compétentes des deux assemblées.

Dès lors qu'il n'est pas envisageable de donner à cet avis une portée autre que consultative et que l'intervention de parlementaires au stade de la préparation des décrets ne serait pas davantage contraignante juridiquement, il convient de compléter la palette des outils parlementaires par la création, dans la Constitution elle-même, d'un recours juridictionnel spécial, dénommé recours en manquement, permettant à soixante députés ou à soixante sénateurs de contester, devant le

Conseil d'État, soit la carence du pouvoir réglementaire dans la publication des décrets au terme d'un délai raisonnable, soit l'édiction de textes réglementaires dont les parlementaires considéreraient qu'ils ne respectent pas l'intention du législateur.

NIVEAU DE NORME CONCERNE

Constitution.

PROPOSITION DE REDACTION ENVISAGEE

Texte en vigueur	Proposition
_____	_____

(1) *Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, cons. 34.*

(2) *Rapport d'information de M. Richard Ferrand au nom de la mission d'information commune sur l'application de la loi n° 2015-990 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, doc. AN n° 3596 (XIV^e législature), 22 mars 2016.*

Article 21	Article 21
<p>Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la Défense nationale. Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires.</p>	<p>Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la Défense nationale. Il assure l'exécution des lois dans les conditions prévues au dernier alinéa de l'article 34. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires.</p>
<p>[...]</p> <p>Article 34</p> <p>[...]</p>	<p>[...]</p> <p>Article 34</p> <p>[...]</p>
<p>Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique.</p>	<p>Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique. Celle-ci pourra prévoir, s'agissant des textes d'application des lois, le contrôle du Parlement sur leur élaboration ainsi que les modalités d'exercice par soixante députés ou soixante sénateurs d'un recours en manquement devant le Conseil d'État.</p>
<p>Article 37-1</p> <p>La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental.</p>	<p>Article 37-1</p> <p>La loi fixe les modalités de son évaluation et peut comporter une clause de réexamen automatique de certaines de ses dispositions.</p> <p>La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental.</p>

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Entrée en vigueur de la réforme de la Constitution.



COÛT DE LA MESURE OU ÉCONOMIE GÉNÉRÉE

Sans objet.

PROPOSITION N° 12

REVOIR LE CALENDRIER DES TRAVAUX PARLEMENTAIRES

DESCRIPTION ET OBJECTIFS RECHERCHES

La revalorisation des travaux de contrôle et d'évaluation du Parlement ne peut se concevoir sans adaptation du calendrier parlementaire, tant il est vrai que, comme l'écrivait Eugène Pierre dans son *Traité de droit politique et parlementaire* à propos de l'ordre du jour, « il y a [...] peu d'actes qui influent d'une façon aussi directe sur la vitalité intérieure des assemblées et sur leur bon renom extérieur »⁽¹⁾ : comme cela a commencé d'être le cas avec la révision du 23 juillet 2008, la modification de l'article 48 de la Constitution doit être le reflet d'un rééquilibrage en faveur du contrôle et de l'évaluation, sur l'initiative du Parlement, se traduisant mécaniquement par un recul de l'activité législative quelle qu'en soit l'origine.

- La pratique issue de la révision constitutionnelle de 2008 montre que les « semaines de contrôle » identifiées comme telles dans le calendrier prévisionnel de chaque session ordinaire ont eu du mal à trouver leur unité conceptuelle et leur rythme de croisière. Une fois assurée la priorité consacrée au contrôle, elles sont toujours susceptibles d'être préemptées, au moins en partie, par des débats législatifs étrangers au contrôle. Il est donc proposé de préciser au quatrième alinéa de l'article 48 de la Constitution que la semaine de contrôle est exclusivement réservée à ce dernier, qu'il s'agisse des activités de contrôle et d'évaluation elles-mêmes ou de leurs suites législatives. C'est du reste l'une des propositions formulées, au cours de l'audition du 16 novembre dernier, par M. Christophe Bellon, maître de conférences en histoire contemporaine à l'Université catholique de Lille et chargé d'enseignement à l'Institut d'études politiques de Paris.

Demeurerait toutefois prioritaire l'inscription des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, des projets relatifs aux états de crise et des demandes d'autorisation de la déclaration de guerre ou d'envoi de forces armées à l'étranger, déjà existante, ces deux derniers sujets relevant d'ailleurs exclusivement du contrôle.

- Par ailleurs, dans le respect de la spécialisation voulue par le constituant avec l'inscription dans le texte de 1958 d'un article 47 consacré à l'examen et au vote des projets de loi de finances, il faut réserver un traitement spécifique à ce domaine essentiel de l'action publique en recherchant les voies et moyens d'un renouveau que la LOLF n'est pas parvenue, à elle seule, à opérer. Comme l'ont souligné nombre d'analystes, dont le Premier président de la Cour des comptes, M. Didier Migaud, et certains de nos collègues membres du groupe de travail⁽²⁾, un facteur-clef de progrès en ce domaine consiste à revaloriser la loi de règlement en augmentant le temps consacré à son examen (vingt jours de séance au minimum à l'Assemblée, c'est-à-dire quatre semaines pleines de contrôle, et quinze jours au minimum au Sénat), en contrepartie d'une réduction du temps passé à

discuter en séance publique le projet de loi de finances de l'année (un maximum de quarante jours calendaires au total au lieu de soixante-dix).

À l'évidence, il ne saurait être question de réduire le temps d'examen dans l'hémicycle du projet de loi de finances de l'année sans en modifier profondément les modalités. C'est pourquoi cette proposition s'accompagne de la création d'un délai incompressible de quatre semaines entre le dépôt du PLF et le début de son examen en séance publique à l'Assemblée, afin de laisser à la commission des finances et

(1) Cité in Jean-Pierre Camby et Pierre Servent, *Le travail parlementaire sous la V^e République*, Montchrestien, p. 66.

(2) Rapport d'information précité de M. Régis Juanico et Mme Laure de La Raudière, reproduisant dans son annexe n° 12 les quatre scénarios de réforme pour faire de l'examen de la loi de règlement un moment fort d'évaluation de l'action publique, extraits de la synthèse du rapport remis en 2013 par MM. François Cornut-Gentille et Régis Juanico au président de l'Assemblée nationale.

aux commissions pour avis le temps nécessaire à leurs travaux. Les quelque trois semaines de séance restantes seraient recentrées sur l'examen des articles « de lettres » (première partie et articles rattachés ou non rattachés de seconde partie), les articles « de chiffres » (examen des crédits pour l'essentiel) n'ayant plus à être longuement débattus dans l'hémicycle puisque ce débat serait, en substance, transféré au stade de l'examen du projet de loi de règlement.

À l'occasion de cet examen et pour lui donner un véritable impact, il serait pertinent que, dans la foulée des constats précis dressés à propos de telle ou telle politique publique, des résolutions, assorties le cas échéant d'injonctions (voir *infra*), tirent les conséquences de tel ou tel résultat insatisfaisant en invitant le ministre responsable à redresser la situation. Le même dispositif pourrait également valoir dans le cadre de la semaine de contrôle qui serait consacrée à l'examen de l'exécution de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale de l'exercice en cours.

La LOLF et les règlements des assemblées seraient modifiés en conséquence afin de préciser le calendrier et les modalités d'examen du projet de loi de finances de l'année et du projet de loi de règlement – la dénomination de ce dernier pourrait d'ailleurs changer à cette occasion, devenant « loi de résultats » – pour enfin donner à l'analyse des résultats de la gestion publique la place qu'elle mérite.

NIVEAU DE NORME CONCERNE

Constitution.

PROPOSITION DE REDACTION ENVISAGEE

Texte en vigueur	Proposition
<p style="text-align: center;">Article 47</p> <p>Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique.</p> <p>Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.</p> <p>Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance.</p>	<p style="text-align: center;">Article 47</p> <p>Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique.</p> <p>Le projet de loi de finances de l'année est déposé au plus tard le premier mardi d'octobre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget. Il ne peut être inscrit à l'ordre du jour moins de quatre semaines après son dépôt.</p> <p>Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de vingt jours après le début de l'examen d'un projet en séance publique, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de dix jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.</p> <p>Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de quarante jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance.</p> <p>Si la loi de finances de l'année n'a pu être</p>

Si la loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de cet exercice, le Gouvernement demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés.

Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session.

Article 48

[...]

En outre, l'examen des projets de loi de finances, des projets de loi de financement de la sécurité sociale et, sous réserve des dispositions de l'alinéa suivant, des textes transmis par l'autre assemblée depuis six semaines au moins, des projets relatifs aux états de crise et des demandes d'autorisation visées à l'article 35 est, à la demande du Gouvernement, inscrit à l'ordre du jour par priorité.

Une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques.

[...]

promulguée avant le début de l'exercice, le Gouvernement demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés.

L'examen des projets de loi de résultats ne peut durer moins de vingt jours de séance à l'Assemblée nationale ni moins de quinze jours de séance au Sénat. Il peut donner lieu au vote des résolutions mentionnées à l'article 34-1.

Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session.

Article 48

[...]

En outre **et par dérogation à l'alinéa suivant**, l'examen des projets de loi de finances, des projets de loi de financement de la sécurité sociale [...], des textes transmis par l'autre assemblée depuis six semaines au moins, des projets relatifs aux états de crise et des demandes d'autorisation **mentionnées** à l'article 35 est, à la demande du Gouvernement, inscrit à l'ordre du jour par priorité.

Une semaine de séance sur quatre est **exclusivement** réservée, dans l'ordre fixé par chaque assemblée, au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques **ainsi qu'aux initiatives législatives qui en résultent.**

[...]

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Entrée en vigueur de la réforme de la Constitution.

COUT DE LA MESURE OU ECONOMIE GENEREE

Sans objet.

PROPOSITION N° 13

REAMENAGER LES DIVERS TYPES DE QUESTIONS

DESCRIPTION ET OBJECTIFS RECHERCHES

Les questions écrites et orales adressées par les parlementaires aux membres du gouvernement prennent des formes diverses qui ne sont pas organisées en tant que telles par la Constitution. C'est l'un des rares cas où la pratique parlementaire est parvenue à s'affranchir de la lettre du texte constitutionnel, qui a même été révisée en 1995 pour en tenir compte. Ainsi, à l'avant-dernier alinéa de l'article 48 qui ne mentionnait qu'une séance de questions par semaine, ont été introduits les mots « *au moins* », pour donner un fondement constitutionnel à la pratique, en marge des textes, de tenir à l'Assemblée nationale deux séances hebdomadaires de questions au gouvernement, au début de la séance de l'après-midi de chaque mardi et mercredi, sans compter les autres séances de questions orales organisées dans chaque assemblée.⁽¹⁾

Compte tenu de la souplesse de l'article 48 de la Constitution sur ce point, chaque assemblée organise les séances de questions de manière assez libre, dans son règlement. Outre les questions au gouvernement sur des sujets d'actualité et les questions orales sans débat, communes aux deux chambres, le Sénat organise aussi des séances de questions orales avec débat, parfois de manière spécifique sur des sujets européens. Des séances de « questions à un ministre » ou « questions crible » ont connu une existence éphémère. Un trait commun à l'ensemble des séances organisées à l'heure actuelle est leur caractère globalement insatisfaisant, du fait d'une ambiance excessivement politicienne et animée pour les questions d'actualité – surtout à l'Assemblée, mais de façon croissante également au Sénat depuis l'introduction récente d'un droit de réplique –, et à l'inverse, d'une ambiance insuffisamment vivante pour les autres séances de questions.

Pour autant, ce n'est pas par une modification du texte constitutionnel – en l'occurrence l'avant-dernier alinéa de l'article 48 – qu'un changement de pratique pourra intervenir sur ce point. Il reviendra à une réforme des règlements des assemblées d'inventer de nouvelles pratiques en matière de questions orales, moins pugilistiques s'agissant des questions d'actualité, dont la fréquence pourrait être réduite. Au demeurant, les débats sur les résolutions susceptibles de déboucher sur les suites à donner à un rapport d'information, d'enquête ou d'évaluation (voir *infra*) pourraient avantageusement remplacer certaines des actuelles séances de questions.

Quant aux questions écrites, elles ne font l'objet d'aucune mention dans la Constitution et la pratique correspondante, qui découle des règlements des assemblées, diffère là aussi entre les deux chambres : pour lutter contre le recours manifestement excessif de quelques-uns de ses membres à cette forme de contrôle ou d'information aisée à déployer, l'Assemblée nationale a, depuis 2015, plafonné à 52 le nombre annuel de questions écrites susceptibles d'être posées par un député ; le délai laissé aux ministres pour répondre est de deux mois dans le Règlement de l'Assemblée, avec possibilité de signaler les questions demeurées sans réponse qui doivent alors

être traitées dans les dix jours, tandis que le Règlement du Sénat prévoit un délai d'un mois, qui peut exceptionnellement être allongé d'autant ; les questions demeurées sans réponse peuvent alors être transformées en questions orales – disposition qui avait été introduite en 1980 dans le Règlement de l'Assemblée puis abandonnée.

Mais là encore, un point commun à toutes ces procédures est l'absence de conséquence véritable du défaut de réponse des ministres concernés aux parlementaires auteurs des questions, faute d'accroche dans la Constitution permettant d'enjoindre aux membres du gouvernement de fournir une réponse ou de venir se

(1) Une décision du Conseil constitutionnel de 1964 (n° 63-25 DC du 21 janvier 1964, cons. 1 et 2) avait censuré la disposition du Règlement de l'Assemblée nationale qui entendait permettre de répartir les questions sur deux séances successives.

justifier devant le Parlement.

Il est donc proposé d'étoffer à cette fin l'article 51-2 de la Constitution pour y insérer un alinéa spécifique aux questions écrites, comportant un délai de réponse de deux mois.

NIVEAU DE NORME CONCERNE

Constitution.

PROPOSITION DE REDACTION ENVISAGÉE

Texte en vigueur	Proposition
— Article 51-2 [...]	— Article 51-2 [...] Les membres du Gouvernement répondent dans un délai de deux mois aux questions écrites qui leur sont adressées par les membres du Parlement.

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Entrée en vigueur de la réforme de la Constitution.

COUT DE LA MESURE OU ECONOMIE GENEREE

Sans objet.

PROPOSITION N° 14

DONNER AU PARLEMENT UN POUVOIR D'INJONCTION

DESCRIPTION ET OBJECTIFS RECHERCHES

On ne compte plus le nombre de décisions du Conseil constitutionnel, qu'elles portent sur des lois votées en instance de promulgation ou bien sur des résolutions modifiant les règlements des assemblées, par lesquelles le Conseil a censuré des dispositions dont il jugeait qu'elles consistaient en des injonctions au gouvernement et méconnaissaient pour cette raison la séparation des pouvoirs.

Cette attitude jurisprudentielle a même en quelque sorte été consacrée dans le texte de la Constitution, à l'article 34-1, introduit par la révision du 23 juillet 2008 afin de rétablir la possibilité pour le Parlement de voter des résolutions, distinctes des résolutions européennes ainsi que des résolutions tendant à modifier le règlement d'une assemblée ou à créer une commission d'enquête : « *Sont irrecevables et ne peuvent être inscrites à l'ordre du jour les propositions de résolution dont le Gouvernement estime que leur adoption ou leur rejet serait de nature à mettre en cause sa responsabilité ou qu'elles contiennent des injonctions à son égard.* »

Pareille conception, compréhensible au tout début de la V^e République, lorsqu'il s'agissait de conjurer l'instabilité gouvernementale qui était la marque des régimes précédents, témoigne d'une assimilation, aujourd'hui très excessive, de l'injonction au Gouvernement à une mise en cause de la responsabilité de celui-ci au sens des articles 49 et 50 de la Constitution. Or c'est bien plutôt aux injonctions susceptibles d'être prononcées par le juge ou formulées par le Défenseur des droits qu'il convient de se référer pour mesurer la portée de cet outil : sans constituer une quelconque remise en cause de la séparation des pouvoirs, de telles injonctions ne sont rien d'autre que le moyen prévu par le législateur pour rendre effectifs les pouvoirs dont sont dotées les institutions qui disposent donc de ce droit comme ultime recours en quelque sorte, ou comme arme de dissuasion.

En d'autres termes, privé de tout pouvoir d'injonction à l'égard de l'exécutif, le Parlement en est réduit, s'agissant en particulier des recommandations qu'il formule dans le cadre de ses travaux de contrôle et d'évaluation, à exercer le ministère de la parole.

Parce qu'il s'agit d'une rupture majeure et symbolique avec la conception de la place et du rôle du Parlement dans les institutions héritées de 1958, c'est à l'article 24 de la Constitution qu'il convient de prévoir la possibilité pour le Parlement d'adresser des injonctions au gouvernement, en plus de supprimer le second alinéa de l'article 34-1 qui prohibe expressément les injonctions par voie de résolution des assemblées.

Voilà qui permettrait d'envisager un renouveau du contenu et de la portée des résolutions votées en séance publique.

NIVEAU DE NORME CONCERNE

Constitution.

PROPOSITION DE REDACTION ENVISAGEE

Texte en vigueur	Proposition
<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 24</p> <p>Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques.</p> <p>[...]</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 24</p> <p>Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques. Il peut adresser des injonctions au Gouvernement.</p> <p>[...]</p>
<p style="text-align: center;">Article 34-1</p> <p>Les assemblées peuvent voter des résolutions dans les conditions fixées par la loi organique.</p> <p>Sont irrecevables et ne peuvent être inscrites à l'ordre du jour les propositions de résolution dont le Gouvernement estime que leur adoption ou leur rejet serait de nature à mettre en cause sa responsabilité ou qu'elles contiennent des injonctions à son égard.</p>	<p style="text-align: center;">Article 34-1</p> <p>Les assemblées peuvent voter des résolutions dans les conditions fixées par la loi organique.</p> <p><i>(alinéa supprimé)</i></p>

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Entrée en vigueur de la réforme de la Constitution.

COUT DE LA MESURE OU ECONOMIE GENEREE

Sans objet.

PROPOSITION N° 15

DOTER LE PARLEMENT D'UN DROIT DE SUITE

DESCRIPTION ET OBJECTIFS RECHERCHES

En lien direct avec les lacunes en matière de droit d'injonction du Parlement au gouvernement, auxquelles il est proposé de remédier (voir *supra*), une autre explication au faible écho que peut rencontrer l'activité de contrôle et d'évaluation des assemblées – ce qui conduit à une forme de désinvestissement des parlementaires en ce domaine – est l'absence de mécanisme efficace pour garantir que les préconisations contenues dans les rapports d'enquête ou d'information ne resteront pas lettre morte.

Que l'on songe par exemple à cette décision topique du Conseil constitutionnel rendue à propos de la modification du Règlement de l'Assemblée nationale mettant en œuvre la révision constitutionnelle de 2008 : « *Considérant que l'article 126 [...] prévoit la possibilité de réaliser des rapports d'information sur l'application des lois ainsi que sur la mise en œuvre des conclusions rendues par une commission d'enquête ou une mission d'information ; / Considérant que les missions de suivi ainsi définies revêtent un caractère temporaire et se limitent à un simple rôle d'information contribuant à permettre à l'Assemblée nationale d'exercer son contrôle sur l'action du Gouvernement dans les conditions prévues par la Constitution ; que, s'agissant des commissions d'enquête, dont les conclusions sont dépourvues de tout caractère obligatoire, le rapport présenté ne saurait en aucun cas adresser une injonction au Gouvernement ; / Considérant que, sous cette réserve, les dispositions de l'article 126 de la résolution ne sont pas contraires à la Constitution* »⁽¹⁾. La même décision a censuré les dispositions du Règlement qui prévoyaient que la présentation des rapports du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques soit organisée en présence des responsables administratifs de la politique publique concernée – censure au motif que cette prérogative n'appartenait qu'aux commissions permanentes – et qu'elle donne lieu à un débat contradictoire – censure au motif que cela outrepassait le rôle de simple information du comité.

À l'évidence, la crédibilité des pouvoirs de contrôle et d'évaluation des parlementaires commande qu'un droit de suite soit ouvert aux instances de toutes natures créées à cette fin par chaque assemblée, en faisant disparaître de la jurisprudence constitutionnelle le verrou de la « mission de simple information ».

Est ainsi proposé le principe d'une audition systématique du ou des ministres responsable(s) au terme d'un délai de six mois après le dépôt d'un rapport d'une mission de contrôle ou d'évaluation – y compris une commission d'enquête – contenant des recommandations à l'égard du gouvernement. Les injonctions mentionnées plus haut (cf. proposition n° 14) pourraient trouver ici une utilité particulière si l'audition publique venait à mettre en lumière des négligences, des insuffisances ou des dysfonctionnements à corriger.

NIVEAU DE NORME CONCERNE

Constitution.

(1) *Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, cons. 54 à 56.*

PROPOSITION DE REDACTION ENVISAGÉE

Texte en vigueur	Proposition
<p data-bbox="421 360 528 371">_____</p> <p data-bbox="400 434 549 461">Article 51-2</p> <p data-bbox="186 530 233 560">[...]</p>	<p data-bbox="1031 360 1137 371">_____</p> <p data-bbox="1010 434 1158 461">Article 51-2</p> <p data-bbox="801 530 847 560">[...]</p> <p data-bbox="801 573 1374 815">À la demande des instances mentionnées au premier alinéa, les membres du Gouvernement destinataires des recommandations formulées dans le rapport déposé à l'issue de leurs travaux sont entendus, six mois après le dépôt du rapport, sur les suites données à ces recommandations.</p>

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Entrée en vigueur de la réforme de la Constitution.

COUT DE LA MESURE OU ECONOMIE GENEREE

Sans objet.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

O JEUDI 5 OCTOBRE 2017

- Mme Agnès Verdier-Molinié, directrice de la fondation iFRAP, accompagnée de M. Samuel-Frédéric Servièrre, expert ;
- M. Pierre Savignat, président d'honneur de la Société française de l'évaluation, et Mme Isabelle Duchefdelaville, vice-présidente ;
- M. Matthieu Mouillon, membre du comité de rédaction du *think tank* « Cartes sur table ».

O JEUDI 12 OCTOBRE 2017

- M. Antoine Bozio, directeur de l'Institut des politiques publiques (IPP).

O JEUDI 19 OCTOBRE 2017

- M. Jean-Luc Tavernier, directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) ;
- Mme Fabienne Rosenwald, directrice de l'évaluation, de la prospective et de la performance au ministère de l'éducation nationale ;
- M. Michel Houdebine, chef économiste à la direction générale du Trésor, accompagné de Mme Christel Péridon, chargée de mission ;
- M. Audran Le Baron, chef du service de la gestion fiscale de la direction générale des finances publiques (DGFIP), accompagné de M. Brice Lepetit, chef du bureau études et statistiques ;
- M. Xavier Ragot, président de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) ;
- M. Olivier Rozenberg, professeur à Sciences-Po (Laboratoire Interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques – LIEPP).

O JEUDI 26 OCTOBRE 2017

- Mme Hélène Paris, secrétaire générale du Conseil d'analyse économique, et M. David Thesmar, ancien membre de ce conseil ;
- Mme Anne Levade, professeure à l'université Paris-Est, présidente de l'Association française de droit constitutionnel ;
- M. Pascal Jan, professeur à l'Institut d'études politiques de Bordeaux ;
- M. Armel Le Divellec, professeur à l'université de Paris II Panthéon-Assas ;
- MM. Jean-Luc Albert et Thierry Lambert, professeurs à l'université d'Aix-Marseille.

O JEUDI 2 NOVEMBRE 2017

- M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, accompagné de M. Xavier Lefort, secrétaire général de la Cour des comptes, et de Mme Laetitia Buffet, chargée de mission auprès du Premier président.

O MERCREDI 8 NOVEMBRE 2017

- M. Jean-Marc Sauvé, Vice-président du Conseil d'État.

O JEUDI 9 NOVEMBRE 2017

- M. Patrick Bernasconi, président du Conseil économique, social et environnemental (CESE), accompagné de M. Vincent Le Roux, directeur de cabinet, et de Mme Catherine Lopez, conseillère chargée des relations institutionnelles.

O JEUDI 16 NOVEMBRE 2017

- M. Christophe Bellon, maître de conférences en histoire contemporaine à l'Université catholique de Lille et chargé d'enseignement à l'Institut d'études politiques de Paris ;
- M. Philippe Raynaud, professeur de science politique à l'université Panthéon-Assas ;
- M. Nicolas Roussellier, maître de conférences à l'Institut d'études politiques de Paris et à l'École Polytechnique.

SYNTHÈSE DES CONTRIBUTIONS DES INTERNAUTES

Afin d'ouvrir la réflexion sur les moyens de contrôle et d'évaluation du Parlement, un module installé sur le site de l'Assemblée nationale a permis à toute personne (citoyens, associations, *think tanks*, collaborateurs, députés...) d'adresser des contributions au groupe de travail.

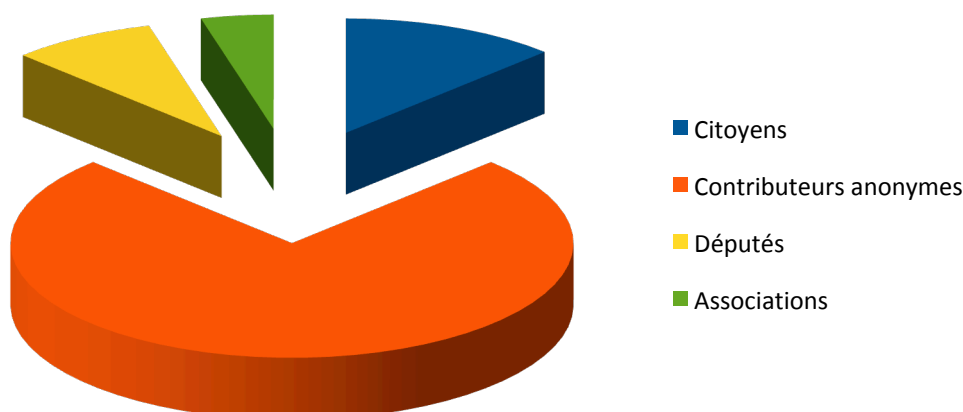
1.– Bilan chiffré

33 contributions ont été adressées, émanant de 24 contributeurs ⁽¹⁾ différents.

Ces contributeurs se répartissent de la manière suivante :

- Citoyens : 3 (12,5 %)
- Contributeurs anonymes : 18 (75 %)
- Députés : 2 (8,3 %)
- Associations : 1 (*Transparency International France*) (4,2 %)

RÉPARTITION DES CONTRIBUTEURS PAR GRANDE CATÉGORIE



2.– Appréciations portées par les contributeurs

La plupart des contributeurs ont saisi l'espace d'expression qui s'offrait à eux pour porter une appréciation sur les activités de contrôle et d'évaluation du Parlement. Un certain nombre de contributions était néanmoins hors sujet, une « réallocation » des réponses entre les groupes de travail ayant ainsi été opérée. Toutes les appréciations formulées sont critiques, à des degrés divers.

Ont été principalement cités, dans le champ d'étude du groupe de travail :

– d'une manière générale, la faiblesse du Parlement en tant que contre-pouvoir face à l'exécutif, se matérialisant par exemple par l'impossibilité de mettre directement en cause un responsable de programme (au sens de la LOLF) ou bien par l'insuffisant contrôle parlementaire (y compris s'agissant des nominations) exercé sur la pléthore d'agences relevant de l'exécutif, ou encore par les limites des pouvoirs d'enquête

(1) Il s'agit ici des contributions effectivement recensées en ligne comme adressées au groupe de travail sur les moyens de contrôle et d'évaluation, y compris lorsqu'elles sont hors sujet. Le tableau Excel joint en annexe recense, lui, les 31 contributions (émanant de 22 contributeurs) qui relèvent véritablement du sujet « contrôle et évaluation », quel que soit le groupe auquel ces contributions ont été adressées.

disponibles (notamment par comparaison avec ceux dont dispose le Sénat américain) ;

– la sous-exploitation du contrôle et de l'évaluation parlementaires, notamment les pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place, du fait d'une insuffisante implication des parlementaires et d'un manque de considération de la part des ministères, et ce en dépit de moyens substantiels et d'un nombre important de rapports d'information, voire d'un foisonnement d'instances redondantes produisant une accumulation d'études et de rapports dont on ne tire aucune conséquence pratique ;

– selon une approche thématique, l'absence d'une commission permanente qui ne se consacrerait qu'à l'éducation, ou seulement à la sécurité intérieure, ou encore l'inefficacité de la commission de la défense en matière de contrôle (par exemple à propos de l'envoi de troupes à l'étranger ou à propos des programmes d'armement), et enfin l'inadéquation de l'outil qu'est l'OPECST (travaux de qualité mais faiblesse des moyens et manque de réactivité) eu égard aux besoins d'appui scientifique à la décision politique ;

– s'agissant des questions posées par les parlementaires, une restriction excessive du nombre de questions écrites par député (52 par session ordinaire) et le caractère insatisfaisant des questions d'actualité au Gouvernement dans leur forme actuelle ;

– concernant l'évaluation des lois présentées ou votées, la faiblesse des études d'impact, l'existence bienvenue (mais pas assez systématique) d'un dispositif d'évaluation prévu par certaines lois dès leur publication, le défaut d'application de certaines dispositions législatives, et le fait que les citoyens soient les mieux placés pour juger de l'application des lois mais ne soient pourtant pas assez associés à ce travail.

3.– Orientations de réforme mises en avant par les contributeurs

Certains contributeurs ont identifié des orientations de réforme.

Ont été principalement citées les propositions suivantes :

– augmenter le nombre maximal de questions écrites posées par un député lors d'une session ordinaire, actuellement plafonné à 52 (Bérengère Poletti) ;

– réformer la procédure des questions au gouvernement en reconnaissant un droit de suite au député qui pose la question initiale (Bérengère Poletti) ;

– dédier une commission permanente de l'Assemblée nationale à l'Éducation nationale ;

– dédier une commission permanente de l'Assemblée nationale à la sécurité intérieure et à la protection civile ;

– ériger l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques en commission pour la science et la technologie (Cédric Villani) ;

– mettre en place un baromètre de satisfaction des citoyens qui s'appuierait sur des enquêtes en ligne, permanentes ou du moins régulières, sur les grands sujets ;

– remplacer l'approbation de la publication des rapports d'information par une adoption avec une procédure comparable à l'adoption des rapports de commissions d'enquête ;

– mettre en place une base de données des recommandations des rapports d'information permettant un meilleur suivi de leur application ;

– solliciter l'avis du Conseil économique, social et environnemental sur les projets de loi ;

– confier la nomination de la totalité des membres des autorités administratives indépendantes au législatif ;

– laisser chaque assemblée décider du nombre de ses commissions permanentes.

CONTRIBUTIONS DES DEPUTES

Contribution de Monsieur François CORNUT-GENTILLE, député de la Haute-Marne

Le groupe de travail sur les moyens de contrôle et d'évaluation du Parlement a été invité à présenter des propositions en vue de la « réforme constitutionnelle ». Les auditions et la conduite des réunions sous la double direction du président Jean-Noël Barrot et du rapporteur Jean-François Eliaou ont permis, dans un délai contraint, d'aborder un grand nombre de sujets.

Ces travaux ont révélé une réelle convergence de vues autour de la nécessité du renforcement du contrôle au Parlement. Par contre, un désaccord est apparu quant à la méthode et au calendrier pour y parvenir. Le point principal étant l'urgence et la priorité données à la réforme constitutionnelle.

Les travaux menés partent en effet du présupposé qu'une réforme constitutionnelle doit être menée. Or, aucune analyse approfondie n'a été faite des moyens et pratiques actuels de contrôle et d'évaluation pour estimer l'impact des normes constitutionnelles sur la faiblesse des pouvoirs du Parlement.

La précipitation à vouloir réformer le texte fondamental au détriment d'une prise en compte des expériences présentes et passées, heurte également les recommandations des constitutionnalistes et historiens auditionnés invitant à ne pas fragiliser le texte constitutionnel.

L'expérience tirée des précédentes réformes constitutionnelles mais aussi et surtout de l'usage de ces moyens démontre que **des ajustements techniques relevant de la pratique, du règlement ou d'une loi organique suffiraient largement pour renforcer les pouvoirs de contrôle et d'évaluation du Parlement.**

Avec le précédent de la loi organique relative aux lois de finances de 2001 (LOLF), il a été démontré qu'un texte réformant en profondeur des procédures parlementaires peut se heurter rapidement à l'inertie des usages et pratiques non seulement au sein du Parlement mais aussi des autres pouvoirs constitués, l'exécutif en premier lieu. **L'illusion est ici de croire qu'un texte, aussi bien rédigé soit-il, peut réformer par lui-même les pratiques institutionnelles.**

L'illusion est également de croire que la rénovation du Parlement dépend de la seule institution parlementaire. Or, l'exécutif, par la fixation de l'ordre du jour, par sa production législative, par sa réticence à tout contrôle extérieur, a une part de responsabilité non négligeable qui l'oblige. La réforme constitutionnelle voulue par l'exécutif ne doit pas être une mise en accusation des institutions représentatives mais la traduction d'une volonté de réforme globale de notre fonctionnement institutionnel.

Il est demandé aux membres du groupe de travail de présenter leur contribution sur des projets d'article de révision constitutionnelle dont on ne dispose pas du texte. S'il s'agit d'orientations, la note soumise à examen suffirait à elle-même. Mais l'intention étant de proposer une réforme constitutionnelle dans les prochaines semaines, le document transmis aux membres du groupe de travail ne permet pas une analyse juridique et politique fine. Ceci est d'autant plus dommageable que le rapporteur appelle, dans plusieurs de ses propositions, à renforcer le droit d'information du Parlement.

Examen des propositions du rapporteur du groupe de travail

PROPOSITION N°1 : L'affirmation selon laquelle le déplaçonnement du nombre de commissions permanentes renforcerait les capacités de contrôle du Parlement relève d'un a priori nullement démontré.

Ni le nombre, ni le périmètre des commissions permanentes n'expliquent le faible exercice des pouvoirs de contrôle par le Parlement. Il incombe aux présidents et aux bureaux des commissions permanentes d'engager des missions d'information. L'inertie des commissions permanentes dans l'exercice de leur pouvoir de contrôle n'est pas dûe à leur faible nombre mais à leurs membres qui ne se saisissent pas de la plénitude de leurs pouvoirs.

AVIS DÉFAVORABLE. Cependant, **il conviendrait d'engager une réflexion autour du périmètre des commissions permanentes** afin de les adapter aux priorités gouvernementales et aux défis posés à la société française en 2017.

PROPOSITION N°2 : Donner à toute instance parlementaire chargée d'une mission de contrôle et d'évaluation des pouvoirs de convocation, de communication et de contrôle sur pièces et sur place est une mesure positive. Toutefois cette dernière relève d'une loi organique et non de la constitution à l'instar des pouvoirs de contrôle reconnus au président de la commission des finances, du rapporteur général du budget et aux rapporteurs spéciaux définis par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001. **AVIS FAVORABLE DANS LE SEUL CADRE D'UNE LOI ORGANIQUE**

PROPOSITION N°3 : Le rapporteur souhaite élargir les compétences des commissions d'enquête en supprimant l'interdiction faite par l'article 139 du règlement de l'Assemblée nationale qui dispose que « *le dépôt d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête est notifié par le Président de l'Assemblée au garde des sceaux, ministre de la justice. Si le garde des sceaux fait connaître que des poursuites judiciaires sont en cours sur les faits ayant motivé le dépôt de la proposition, celle-ci ne peut être mise en discussion. Si la discussion est déjà commencée, elle est immédiatement interrompue. Lorsqu'une information judiciaire est ouverte après la création de la commission, le Président de l'Assemblée, saisi par le garde des sceaux, en informe le président de la commission. Celle-ci met immédiatement fin à ses travaux* ».

En supprimant cet interdit, la réforme constitutionnelle créerait une concurrence dommageable entre le pouvoir parlementaire et le pouvoir judiciaire sur une même affaire. Si les conclusions de la commission d'enquête venaient à diverger des décisions de justice, c'est l'ensemble de l'édifice parlementaire et judiciaire qui viendrait à être fragilisé au détriment des justiciables. Nul ne peut se permettre de prendre un tel risque. **AVIS DÉFAVORABLE**

PROPOSITION N°4 : Le rapporteur souhaite accroître le contrôle des nominations en les soumettant à un avis conforme des commissions permanentes adopté à une majorité qualifiée et en étendant le champ des emplois et fonctions concernés.

En l'absence de précisions sur la majorité requise, les emplois et fonctions visés, une telle proposition porte une atteinte à la liberté laissée à l'exécutif de s'organiser comme il le veut pour mener son action publique.

AVIS DÉFAVORABLE

PROPOSITION N°5 : Le rapporteur souhaite soumettre toute proposition de loi inscrite à l'ordre du jour à un avis du Conseil d'Etat. Ceci revient à reconnaître au Conseil d'Etat une mission d'assistance

du Parlement dans sa mission législative, à l'instar de la Cour des comptes dans la mission de contrôle. Une telle mesure ne soulève pas d'objection dans la mesure où, par le passé, des gouvernements ont usé des propositions de loi pour contourner l'avis obligatoire du Conseil d'Etat.

L'article 39 de la constitution dispose déjà que « *dans les conditions prévues par la loi, le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'État, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose* ».

La révision constitutionnelle n'est donc pas nécessaire. **Il appartient au Président de l'Assemblée d'user des pouvoirs qui lui sont dévolus par le texte fondamental. AVIS FAVORABLE À DROIT CONSTANT**

PROPOSITION N°6 : Le rapporteur propose de rendre la mission d'assistance de la Cour des comptes dans le contrôle du Gouvernement exclusive au Parlement. La non communication du projet d'article constitutionnelle ne permet pas de comprendre l'intention de cette proposition. La Cour des comptes pourra-t-elle toujours s'autosaisir ? Perdra-t-elle sa capacité de faire de recommandation directement à l'exécutif ? Qu'advient-il des chambres régionales des comptes ? La formulation de la proposition ne permet pas de répondre. **AVIS DÉFAVORABLE**

Les modalités d'assistance du Parlement par la Cour des comptes, mentionnées à l'article 24 de la constitution, méritent d'être améliorées. Ceci relève des rapports entre deux institutions, aujourd'hui plus concurrentes que partenaires sur l'évaluation des politiques publiques, et non d'une réforme constitutionnelle.

PROPOSITIONS N°7 & 8 : Il est suggéré que le Parlement puisse, pour ses activités de contrôle et d'évaluation, mobiliser de manière ciblée les moyens de l'exécutif voire qu'un service de l'administration puisse lui être rattaché. Si ces deux propositions soulignent la nécessité de renforcer temporairement les capacités d'expertise et d'analyse du Parlement dans le cadre d'une mission de contrôle et d'évaluation, le recours aux moyens de l'Etat vient annihiler l'exercice. La mise en œuvre des propositions 7 et 8 oblige à s'interroger sur le devenir des obligations faites aux fonctionnaires de l'Etat (obéissance à l'autorité hiérarchique, secret professionnel, obligation de réserve, ...), la prise en charge financière des personnels mis à disposition, ...

Il apparaît plus judicieux de renforcer les capacités du Parlement de recruter directement et pour une durée de déterminée des experts, universitaires, chercheurs. Une telle piste aurait mérité d'être étudiée par un groupe de travail sur les moyens humains de l'Assemblée nationale. **AVIS DÉFAVORABLE**

PROPOSITION N°9 : Il est envisagé de donner la possibilité de participer à l'élaboration des projets de lois et en conséquence de renforcer l'obligation faite à l'exécutif d'informer le parlement sur son programme législatif.

Le contrôle et l'évaluation s'opèrent sur des réalités de l'action publique, non sur des intentions ou des travaux préparatoires. De plus, il vient ajouter une prérogative de l'exécutif dans le champ de compétence du Parlement sans qu'il soit précisé à quel moment de la préparation des textes, sous quelle forme et avec quelle autorité cette intervention s'opère. **AVIS DÉFAVORABLE**

Il appartient à l'exécutif d'associer sa majorité parlementaire au programme législatif qu'il souhaite mettre en œuvre, selon les modalités qu'il définit. Ceci relève donc des pratiques politiques internes à la majorité à l'initiative du Premier ministre et sous la vigilance du ministre chargé des relations avec le Parlement.

PROPOSITION N°10 : Il est proposé d'étendre les études d'impact à toutes les propositions de loi inscrites à l'ordre du jour et pour tous les amendements substantiels. En conséquence, le Parlement se verrait doter de moyens efficaces permettant de vérifier la rigueur et l'exhaustivité de ces études d'impact.

Selon l'article 39 de la constitution, « *la présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique* ». Les études d'impact échappent donc au cadre constitutionnel. C'est par l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 qu'est défini leur contenu.

Le règlement de l'Assemblée nationale a doté l'institution des instances pour en évaluer la qualité :

- L'article 146-5 du règlement dispose que « le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques peut être saisi pour donner son avis sur les documents qui rendent compte de l'étude d'impact joints à un projet de loi déposé par le Gouvernement. La demande doit émaner du président de la commission à laquelle le projet a été renvoyé au fond ou du Président de l'Assemblée. L'avis du comité est communiqué dans les plus brefs délais à la commission concernée et à la Conférence des présidents ».

- L'article 146-6 du même règlement dispose pour sa part que « le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques est saisi pour réaliser l'évaluation préalable d'un amendement d'un député ou d'un amendement de la commission saisie au fond qui a été demandée conformément à l'article 98-1.

La mesure proposée par le rapporteur trouve donc satisfaction dans le règlement de l'Assemblée nationale. Il appartient au président de celle-ci et au bureau de renforcer les moyens humains du CEC pour y arriver.

Si le Parlement estime insuffisante la qualité des études d'impact transmises par l'exécutif, il peut faire usage de l'alinéa 4 de l'article 39 de la constitution qui dispose que « les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours ». En se privant de recourir à cet alinéa, la conférence des présidents de l'Assemblée nationale se prive d'un moyen de pression constitutionnel existant sur l'exécutif pour améliorer les études d'impact des projets de loi.

La réforme constitutionnelle est donc inutile car une fois de plus il s'agit seulement d'inaugurer une pratique déjà autorisée par les textes. **AVIS FAVORABLE À DROIT CONSTANT**

PROPOSITION N°11 : Afin d'améliorer le contrôle de l'application de la loi, il est proposé de faire intervenir le Parlement dans l'élaboration des textes réglementaires et de saisir, dans les conditions similaires que pour le Conseil constitutionnel, le Conseil d'Etat en cas de manquement du pouvoir réglementaire. Enfin, il est suggéré d'instaurer dans la loi des clauses de revoyure.

Sans précision sur le moment, la forme et l'autorité de l'intervention du Parlement dans l'élaboration des textes réglementaires, la réforme constitutionnelle méconnaît la séparation des pouvoirs. Cette proposition tend à créer une insécurité juridique totale tant des normes réglementaires que légales.

La proposition méconnaît les dispositions du premier alinéa de l'article 145-7 du règlement de l'Assemblée nationale qui dispose que « sans préjudice de la faculté ouverte par l'article 145, alinéa 2, à l'issue d'un délai de six mois suivant l'entrée en vigueur d'une loi dont la mise en œuvre nécessite la publication de textes de nature réglementaire, deux députés, dont l'un appartient à un groupe d'opposition et parmi lesquels figure de droit le député qui en a été le

rapporteur, présentent à la commission compétente un rapport sur la mise en application de cette loi. Ce rapport fait état des textes réglementaires publiés et des circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que de ses dispositions qui n'auraient pas fait l'objet des textes d'application nécessaires. Dans ce cas, la commission entend ses rapporteurs à l'issue d'un nouveau délai de six mois. (...) Les rapports mentionnés au présent article peuvent donner lieu, en séance publique, à un débat sans vote ou à une séance de questions ».

Sans porter préjudice à la séparation des pouvoirs dont le Conseil constitutionnel est le garant, **une systématisation de la faculté offerte par l'article 145-7 répondrait aux aspirations du rapporteur partagées par les membres du groupe de travail**. Il appartient aux commissions permanentes d'initier ce suivi. **AVIS FAVORABLE À DROIT CONSTANT**

PROPOSITION N°12 : Le rapporteur souhaite sanctuariser les semaines de contrôle et renforcer le temps consacré au projet de loi de règlement. La bonne intention se heurte ici une fois de plus à la réalité. La sanctuarisation des semaines de contrôle confinerait l'activité de contrôle à quelques jours par mois alors que c'est une activité permanente devant occuper l'essentiel de l'ordre du jour parlementaire.

Rien n'interdit dans la constitution de procéder à un examen plus approfondi des lois de règlement. Cela dépend uniquement de la volonté du gouvernement et de la conférence des présidents lors de la fixation de l'ordre du jour. **AVIS DÉFAVORABLE**

PROPOSITION N°13 : il est suggéré de prévoir un délai impératif de réponse de deux mois aux questions écrites posées par les parlementaires. Ce délai, prévu par l'alinéa 6 de l'article 135 du règlement de l'Assemblée nationale, n'est pas respecté par le gouvernement en raison de l'absence de sanction.

Afin de permettre à celui-ci d'être en mesure de se conformer aux prescriptions du règlement de l'Assemblée, il a été décidé, sous la précédente législature, de plafonner le nombre de questions écrites par député à 52 par session. Cette atteinte au contrôle parlementaire n'a pas permis une nette amélioration des délais de réponse. De nombreuses questions restent en suspens.

Aussi, sans une procédure de sanction, la proposition n°13 demeurera un nouveau vœux pieu. Elle mériterait un approfondissement par une estimation du coût humain (en etpt) du traitement des questions écrites dans les ministères et par une invitation faite au gouvernement de revoir ses procédures internes de traitement des questions écrites en mobilisant d'avantage le ministère chargé des relations avec le Parlement. **AVIS DÉFAVORABLE**

PROPOSITION N°14 : Le rapport propose de donner au Parlement un pouvoir d'injonction en contraignant le gouvernement à répondre à ses recommandations.

Cette proposition use d'un vocabulaire de nature à remettre en cause les équilibres institutionnels de la 5^e république. Il conviendrait d'y préférer le terme d'interpellation. Le terme « injonction » renvoie à un rapport hiérarchique, donnant la primauté au Parlement sur l'exécutif, et à des recommandations impératives contraires à l'esprit de la constitution.

Par contre, dans le cadre des interpellations, à la suite de la publication d'un rapport d'information, les ministres concernés seraient invités à débattre des constats et éventuelles recommandations dans un premier temps avec le rapporteur puis dans un second temps avec la représentation nationale en séance publique. A l'issue de ces échanges, aucun vote ne peut contraindre l'exécutif à suivre les recommandations du rapport d'information.

D'ores et déjà, **sans qu'une réforme constitutionnelle ne soit nécessaire, il appartient au bureau de l'assemblée nationale de faire usage de l'article 146-7 du règlement** qui dispose que « *le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques peut faire des propositions à la Conférence des présidents concernant l'ordre du jour de la semaine prévue par l'article 48, alinéa 4, de la Constitution. Il peut, en particulier, proposer l'organisation, en séance publique, de débats sans vote ou de séances de questions portant sur les conclusions de ses rapports ou sur celles des rapports des missions d'information créées en application du chapitre V de la présente partie ou des rapports d'information prévus par l'article 146, alinéa 3* ».

Avant toute réforme constitutionnelle, une évaluation du recours à cet article aurait été préférable. **AVIS DÉFAVORABLE**

PROPOSITION N°15 : Il est proposé de créer un droit de suite en donnant aux instances de contrôle et d'évaluation du Parlement, six mois après le dépôt de leur rapport, le droit d'entendre les ministres destinataires de leurs recommandations. Aujourd'hui, aucun article de la constitution ne vient faire obstacle à une telle pratique.

L'article 145-8 du règlement dispose par ailleurs qu'à « *l'issue d'un délai de six mois suivant la publication du rapport d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information, le membre de la commission permanente compétente désigné par celle-ci à cet effet lui présente un rapport sur la mise en œuvre des conclusions de ladite commission d'enquête ou mission d'information. Un rapport sur la mise en œuvre des conclusions d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information peut donner lieu, en séance publique, à un débat sans vote ou à une séance de questions* ».

L'objectif poursuivi par la proposition n°15 peut d'ores et déjà trouver satisfaction dans le droit constant. La réforme constitutionnelle est donc ici inutile. **AVIS FAVORABLE À DROIT CONSTANT**



Contribution de Monsieur Régis JUANICO, député de la Loire

La feuille de route initiale de notre groupe de travail se concentre sur les propositions de modifications à intégrer au projet de révision constitutionnelle prévu en 2018, afin de renforcer les capacités d'évaluation et de contrôle du Parlement, ses moyens d'expertise et valoriser ses travaux.

Les quinze premières propositions de notre rapporteur, sous réserve de vérifier qu'elles nécessitent bien pour chacune d'entre elles une modification de la Constitution (notamment la proposition 2) sont ambitieuses et vont clairement dans le sens d'un rééquilibrage des pouvoirs d'évaluation et de contrôle en faveur du Parlement.

Plusieurs propositions du rapporteur s'inspirent des recommandations de deux rapports parlementaires de la précédente mandature auxquels j'ai directement contribué à la demande du Président de l'Assemblée Nationale, Claude Bartolone : le premier sur « la revalorisation du projet de loi de règlement dans le cadre de la Modernisation de l'Action Publique » avec mon collègue député François Cornut-Gentille, membre du groupe de travail, remis en décembre 2012, et le second sur « la Fabrique de la Loi » avec ma collègue députée, Laure de la Raudière, remis en octobre 2014.

Les propositions 1 à 8 sont de nature à renforcer significativement les capacités de contrôle et d'évaluation du Parlement et n'appellent pas de ma part de commentaires particuliers.

En ce qui concerne la proposition 9, « Faire intervenir le Parlement dans la préparation des projets de loi », si l'obligation pour le gouvernement de mieux informer le Parlement sur son programme de travail législatif est de nature à améliorer la fabrique de la Loi en amont de sa discussion, je doute de la possibilité d'une « co-construction » des projets de loi comme le souhaite le rapporteur s'agissant d'une prérogative essentielle de l'exécutif. L'organisation d'un débat d'orientation préalable avant le dépôt des projets de loi en Conseil des Ministres pourrait être un compromis acceptable pour le gouvernement et le Parlement.

En ce qui concerne la proposition 10, « Accroître le nombre des études d'impact et en améliorer la qualité », l'obligation d'une étude d'impact pour les propositions de loi inscrites à l'ordre du jour doit être complétée par le fait de soumettre les ordonnances à une étude d'impact complète. De même, la possibilité de soumettre les amendements substantiels à une étude d'impact doit s'accompagner d'une mesure, à mes yeux incontournable, à savoir soumettre les amendements du gouvernement à un délai de dépôt.

Je souscris entièrement à l'idée de confier la contre-expertise de la qualité des études d'impact à un organisme consultatif externe et indépendant, soit un office dédié ou à une Autorité Administrative Indépendante par fusion de certains organismes comme le Conseil de Simplification, le CCEN.

La proposition 12 de « revoir le calendrier des travaux parlementaires » permettra de faire de la Loi de Règlement un moment fort de l'évaluation des politiques publiques et de sanctuariser la place de l'évaluation et du contrôle dans l'ordre du jour des Assemblées (au moins 25%). Elle devrait, pour une meilleure effectivité, s'accompagner de la suppression de la possibilité prévue à l'article 48 pour le gouvernement de préempter "par priorité" les semaines parlementaires et de contrôle.

L'idée de « doter le Parlement d'un droit de suite » (proposition 15) me paraît tout à fait réaliste si on prévoit en parallèle d'inscrire en priorité à l'ordre du jour des semaines de contrôle l'examen des rapports du CEC, de l'OPECST, de la Cour des Comptes : cette orientation s'inscrit parfaitement dans une volonté de rééquilibrage des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif.

En revanche, la proposition 14 « donner un pouvoir d'injonction au Parlement » très coercitive et contraignante en obligeant le gouvernement à répondre aux recommandations des parlementaires me paraît plus difficile et délicate à mettre en œuvre, la notion de « pouvoir d'interpellation » me paraissant, à ce titre, plus adapté.

L'enjeu des premiers travaux du groupe de travail est que le Parlement soit mieux éclairé afin de mieux légiférer et évaluer. Il s'agit de renforcer les droits du Parlement, aujourd'hui en position de faiblesse vis-à-vis de l'exécutif, et de revaloriser son travail, notamment ses travaux d'évaluation et de contrôle, trop bridés et trop confidentiels.

Le rôle d'évaluation et de contrôle du Parlement reste encore marginal et résiduel ce qui constitue une anomalie au regard des missions fondamentales confiées au Parlement par l'article 24 de la Constitution : «

Le parlement vote la Loi. Il contrôle l'action du gouvernement. Il évalue les politiques publiques. ». Le Parlement vote trop de lois, trop bavardes (près de 500 lois par mandature) au détriment des fonctions d'évaluation et de contrôle.

Selon les estimations, la part du Parlement dans la production d'évaluation des politiques publiques oscille entre 10 et 20%. L'Assemblée Nationale consacre entre 10 et 15 % de son temps de séance à l'évaluation et au contrôle. Ce constat n'est pas satisfaisant. Le nombre de rapports d'évaluation et les moyens qui y sont consacrés sont relativement faibles et ces travaux ne sont pas assez exploités et valorisés.

Le Parlement du non cumul des mandats doit être l'occasion de revaloriser les fonctions d'évaluation et de contrôle. La culture du contrôle et de l'évaluation doit se diffuser à l'ensemble des travaux parlementaires, en particulier au sein des commissions permanentes. Il s'agit aussi de renforcer le rôle du Comité d'Evaluation et de Contrôle des Politiques Publiques de l'Assemblée Nationale aujourd'hui fortement limité par la jurisprudence du Conseil Constitutionnel à un simple « rôle d'information ».

Sans être exhaustif à ce stade de nos travaux, le pilotage des évaluations des politiques publiques pourrait, par exemple, être confié au Parlement avec la création d'une conférence des évaluateurs présidée par le président de l'Assemblée Nationale afin de coordonner les travaux d'évaluations des politiques publiques dans le cadre d'un calendrier pluriannuel, et en dotant l'Assemblée Nationale de sa propre capacité d'expertise, aussi bien en évaluation ex-ante qu'en ex-post. L'Assemblée doit pouvoir recruter des économistes, des statisticiens et mieux s'appuyer sur les travaux universitaires et ceux des organismes de recherche, en obtenant pour ce faire des moyens financiers supplémentaires. L'évaluation sérieuse de l'action de l'Etat suppose d'être menée de l'extérieur et sous l'autorité de responsables politiques.

Les deux révisions du Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale, en 2009 et en 2014, ont permis des progrès dans la procédure d'évaluation : la première concerne les évaluations ex-ante et permet, dès le début de l'examen d'un texte en commission, de nommer en plus d'un rapporteur saisi au fond, un rapporteur de l'opposition qui peut notamment s'exprimer sur l'étude d'impact. La désignation d'un tel binôme majorité/opposition devrait être rendue systématique.

Le second progrès concerne l'évaluation ex-post, et donne la faculté au bureau d'une commission permanente de demander l'évaluation des lois trois ans après leur entrée en vigueur. Elle pourrait être rendue systématique. Lors de la révision du règlement de 2014, la Conférence des présidents a été également chargée de coordonner les travaux d'évaluation de l'Assemblée.

Pour enrichir et améliorer la qualité des études d'impact, il serait possible de les enrichir d'une dimension qualitative, par des tests auprès des entreprises, des collectivités, des usagers de l'administration, et de quantifier les charges administratives supprimées par rapport à celles créées, d'introduire les critères sur lesquels fonder les évaluations des politiques publiques ultérieures tout en permettant la mise à disposition et l'accès aux données nécessaires. Les études d'impact pourraient être également enrichies en sollicitant un avis de la société civile organisée, en particulier le CESE, et en associant plus systématiquement nos concitoyens, à travers leurs contributions mais aussi par les ateliers citoyens en circonscription. Le contenu des études d'impact et la contre-expertise de leur qualité pourraient être systématiquement discutés au stade de l'examen des textes de loi en commission.

Contribution du groupe Nouvelle Gauche

Invité-e-s par le Président de l'Assemblée nationale à siéger au sein des groupes de travail mis en place en vue d'une future réforme institutionnelle, les député-e-s du Groupe Nouvelle gauche ont activement participé aux réflexions menées dans ce cadre, en étant une force de proposition.

À l'issue de ces travaux, alors que nous sommes sollicités pour émettre des contributions séparées sur chacun des cinq rapports, les député-e-s du Groupe Nouvelle gauche souhaitent rappeler que leur appréciation sur les différentes propositions dépendra de l'architecture d'ensemble d'un éventuel projet de révision Constitutionnelle dont le sens général doit impérativement être le renforcement des pouvoirs du Parlement, et non son affaiblissement. Par conséquent, à ce stade, ils ne souhaitent pas se prononcer sur chacune des propositions, examinée isolément, sans connaître l'économie générale de la réforme préconisée.

En effet, aucune réforme de cette nature ne peut faire l'économie d'un constat, à charge, sur l'état de nos institutions et leur fonctionnement dans le cadre de ce que l'on appelle l'exercice du pouvoir. À cet égard, si la Vème République a offert à la France une stabilité nécessaire après l'expérience de la IV^{ème} République, le déséquilibre institutionnel qu'elle a engendré puis entretenu au bénéfice du Président de la République n'est pas à démontrer. À tous les niveaux de nos institutions, ce déséquilibre pèse sans que l'efficacité ne suive dans les faits. En témoigne l'inflation législative que nourrit une urgence perpétuelle à légiférer, décrétée par un Gouvernement toujours prompt à déposer un nouveau projet de loi ayant une résonance avec l'actualité. Inversement, les débats parlementaires sont trop fréquemment perçus comme une perte de temps par un exécutif trop pressé pour comprendre que ces discussions améliorent les textes présentés et permettent d'articuler vision nationale et réalités de terrain. Ainsi, lorsqu'il ne fait pas le choix de procéder par voie d'ordonnance, le Gouvernement cède à la tentation de hâter le Parlement dont trop peu de dispositions constitutionnelles protègent les intérêts.

Partant de ce constat, toute réforme de nos institutions doit procéder de la volonté de doter la République d'un Parlement fort et efficace, de construire la démocratie du 21^{ème} siècle ouverte aux citoyens, de bâtir une procédure législative avec des débats moins redondants, mieux préparés, pour des lois de meilleure qualité. Suivant cet axiome, les député-e-s du Groupe Nouvelle gauche soutiendront chaque proposition visant à renforcer les droits du Parlement, qu'il s'agisse d'une nouvelle organisation du temps parlementaire, de la fixation de l'ordre du jour, des moyens d'évaluation conférés aux assemblées, des droits de l'opposition ou encore des obligations et contraintes devant peser sur le Gouvernement.

Suivant cet axiome, les député-e-s du Groupe Nouvelle gauche soutiendront toutes les mesures inspirées par le souci de la clarté et la sincérité des débats parlementaires. Ils soutiendront également toutes les initiatives allant dans le sens des nouvelles pratiques d'un Parlement du futur, permettant d'ouvrir nos institutions aux citoyennes et aux citoyens souhaitant contribuer aux travaux législatifs avant que la décision ne revienne aux représentant-e-s élu-e-s du peuple.

Les député-e-s du Groupe Nouvelle gauche s'opposeront à toute proposition destinée à limiter les droits des parlementaires, à rendre le temps de travail législatif expéditif ou à réduire leur influence dans le cadre général de nos institutions. À cet égard, la diminution par principe du nombre de parlementaires, présentée par le Président de la République devant le Congrès comme le cœur de la réforme envisagée, nous semble totalement contraire au renforcement des pouvoirs du Parlement. Le lien concret des élu-e-s de la Nation avec les citoyen-ne-s dans une circonscription à échelle humaine est indissociable de l'expression de la souveraineté, dans toute la diversité de la Nation, et un gage d'indépendance face au pouvoir exécutif.